

CA1

EA

1966

-W277

*«Nous, peuples...*

Can. External affairs dept.

Canada and the United Nations



# LE CANADA ET LES NATIONS UNIES

1945-1965













Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto







Siège des Nations Unies à New-York



CAI EA 70  
-66W27Z

«*Nous, peuples...*

LE CANADA ET LES NATIONS UNIES  
1945-1965

Droits de la Couronne réservés

En vente chez l'Imprimeur de la Reine à Ottawa,  
et dans les librairies du Gouvernement fédéral  
dont voici les adresses:

OTTAWA

*Édifce Daly, angle Mackenzie et Rideau*

TORONTO

*221, rue Yonge*

MONTREAL

*Édifce Æterna-Vie, 1182 ouest, rue Ste-Catherine*

WINNIPEG

*Édifce Mall Center, 499, avenue Portage*

VANCOUVER

*657, rue Granville*

ou chez votre libraire.

Des exemplaires sont à la disposition des intéressés  
dans toutes les bibliothèques publiques du Canada.

Prix \$1.50

N° de catalogue E2-6166F

*Prix sujet à changement sans avis préalable*

ROGER DUHAMEL, M.S.R.C.

Imprimeur de la Reine et Contrôleur de la Papeterie  
Ottawa, Canada

1966

# Table des matières

Avant-propos .....	1
Introduction .....	3
Chapitre 1 — Origine, nature et membres .....	5
Chapitre 2 — Paix, sécurité et désarmement .....	31
Chapitre 3 — Égalité de droits des peuples et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes .....	71
Chapitre 4 — Coopération économique, sociale et humanitaire .....	87
Chapitre 5 — Centre où s'harmonisent les efforts des nations .....	109





# Avant-propos

C'est le secrétaire général des Nations Unies, M. Thant, qui a dit que «la Société des Nations et les Nations Unies reposent sur l'engagement des États souverains à coopérer, engagement qui demande de sacrifier une certaine souveraineté au bien commun». En 1965, les Nations Unies ont 20 ans, — l'âge où la Société des Nations terminait son activité. Beaucoup plus que cette dernière, les Nations Unies sont une organisation essentiellement vouée à la réalisation de la coopération internationale parmi les États souverains, non seulement en maintenant la paix et la sécurité, mais aussi en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique et social, et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Les premiers 20 ans de cette seconde grande Organisation internationale, ses nombreux organismes associés, sa conférence diplomatique annuelle et ses réunions qui se poursuivent l'année durant sur tous les sujets imaginables, ont fait naître le modeste espoir qu'avec la patience et la volonté d'unir nos efforts pour le bien commun, il sera possible de jeter les bases d'un ordre international, rationnel et stable.

Nous, Canadiens, devons nous rappeler que l'efficacité des Nations Unies repose presque entièrement sur les initiatives et les politiques des États membres, car ce sont ces derniers qui leur donnent vie et orientation. En dernière analyse, ce sont les membres qui décident si les Nations Unies auront la force, la souplesse et les ressources nécessaires pour jouer le rôle de plus en plus exigeant qu'on leur demande de remplir.

C'était cet aspect évident, mais si souvent négligé, que le regretté Jawaharal Nehru désirait souligner, lorsqu'en 1961, il proposait à l'Assemblée générale que 1965 devienne «l'Année de la

coopération internationale». Il estimait qu'on devait réserver une période pour permettre aux peuples de la terre de mettre en pratique l'idéal de la coopération internationale.

Le Canada, de concert avec l'Inde et d'autres pays, ont parrainé la résolution qui a donné naissance à cette proposition. Je suis heureux de pouvoir dire que les Canadiens ont souscrit généreusement aux objectifs de l'Année de la coopération internationale et que, par suite de leurs efforts, consentis individuellement et par l'intermédiaire d'organisations privées, l'essence de la coopération internationale est non seulement mieux comprise maintenant, au Canada, mais s'est aussi manifestée d'une façon tangible par des programmes d'aide mis à exécution dans un certain nombre de pays en voie de développement.

L'Année de la coopération internationale s'est terminée avec 1965. Mais j'espère que les Canadiens continueront à s'inspirer des idéaux qui ont amené cette année spéciale, et des réalisations qui en ont découlé. La présente brochure, qui retrace le rôle du Canada au sein des Nations Unies pendant les 20 premières années de l'Organisation, s'inscrit dans la poursuite de cet objectif.



OTTAWA,  
Août 1966

*Le secrétaire d'État  
aux Affaires extérieures,*

# Introduction

La présente brochure marque la vingtième année des Nations Unies, que l'Assemblée générale a désignée comme l'Année de la coopération internationale. Elle vise à présenter un aperçu juste et précis de la participation du Canada aux activités des Nations Unies. Elle explique, en quelque sorte, la base philosophique de la politique du Canada ou, en d'autres mots, l'optique dans laquelle le Canada envisage les problèmes soumis aux Nations Unies. Avant tout, elle vise à refléter la confiance que le Canada met dans l'avenir du système de coopération internationale des Nations Unies.

Le présent texte s'inspire des quatre buts premiers des Nations Unies, tels que les définit l'Article 1 de la Charte:

- «1. Maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin: prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix;
2. Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde;
3. Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fonda-

mentales pour tous sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion;

4. Être un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes.»

Le premier chapitre fait l'historique des Nations Unies et aborde leurs principaux problèmes d'organisation. Les autres chapitres portent sur différents aspects particuliers des quatre buts pour lesquels les Nations Unies ont été créées. Ils n'étudient pas tous les aspects de l'activité des Nations Unies, ce que ne permet pas une brochure aussi réduite, mais se limitent plutôt aux domaines qui ont particulièrement intéressé le Canada.



# 1: Les Nations Unies: origine, nature et États membres

## *«Nous, peuples des Nations Unies, résolus*

À PRÉSERVER les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances,

À PROCLAMER à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites,

À CRÉER les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international,

À FAVORISER le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande,

## *et à ces fins*

À PRATIQUER la tolérance, à vivre en paix l'un avec l'autre dans un esprit de bon voisinage,

À UNIR nos forces pour maintenir la paix et la sécurité internationales,

À ACCEPTER des principes et instituer des méthodes garantissant qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun,

À RECOURIR aux institutions internationales pour favoriser le progrès économique et social de tous les peuples,

*avons décidé d'associer nos efforts pour réaliser ces desseins.»*

Préambule de la Charte des Nations Unies

## Historique de la Charte

Durant la Seconde Guerre mondiale et bien avant la fin des hostilités, les puissances alliées élaboraient déjà un programme des Nations Unies. Projetée par le président Roosevelt et le premier ministre Winston Churchill, la Déclaration de la Charte de l'Atlantique est faite le 14 août 1941. Elle envisage la nécessité d'établir un système étendu et permanent de sécurité générale, et de renoncer à l'usage de la force; elle désire aussi amener toutes les nations à collaborer pleinement dans le domaine économique. Le 1<sup>er</sup> janvier 1942 les représentants de 26 nations, dont le Canada, signent la Déclaration des Nations Unies.

En octobre 1943, le Royaume-Uni, l'URSS, les États-Unis et la Chine reconnaissent à Moscou «la nécessité d'établir, à une date aussi rapprochée que possible, une organisation générale internationale, fondée sur le principe d'une égale souveraineté de tous les États pacifiques et dont pourraient être membres tous les États pacifiques, grands et petits, afin d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationales.»

L'année suivante, les quatre puissances rédigeaient des documents préparatoires aux conversations de Dumbarton Oaks qui eurent lieu à Washington en automne 1944. Ces conversations permettaient de dégager une série de propositions, soumises en avril 1945 à la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale à laquelle assistaient 50 États. Après deux mois de discussion, la Conférence parvenait à un accord sur la Charte des Nations Unies et le Statut de la Cour internationale de Justice. La Charte, adoptée à l'unanimité, est entrée en vigueur le 24 octobre 1945.

Il y avait 51 membres originaires des Nations Unies comprenant les États qui participèrent à la Conférence de San Francisco ou, comme la Pologne, qui avaient antérieurement signé la Déclaration des Nations Unies. Aujourd'hui, les États membres se chiffrent à 121 et il y en aura d'autres encore.



La délégation du Canada à la Conférence de San Francisco en 1945. A l'extrémité de la table, M. Louis Saint-Laurent, ministre de la Justice, M. W. L. Mackenzie King, premier ministre, et M. Gordon Graydon, député fédéral.

## **La Charte et la Société des Nations**

La Charte des Nations Unies doit beaucoup au Pacte de la Société des Nations. Une comparaison de l'expérience et du développement des deux organisations révélera aussi les différences majeures de leur origine, constitution et évolution.

C'est à la Société des Nations que les Nations Unies ont emprunté le concept qu'une guerre offensive est un crime contre l'humanité et que le devoir de tous les membres est de collaborer aux mesures qui maintiendront ou rétabliront la paix et la sécurité internationales. Le Pacte fut le premier traité multilatéral comportant l'idée, universellement acceptée aujourd'hui, que la Société des Nations a le droit de discuter et de juger la conduite internationale de ses membres. En s'inspirant du Pacte, la Charte a fait valoir entre autres les principes suivants: respect des droits des petites nations, nécessité d'une coopération internationale en affaires économiques et sociales, utilité d'un service public international, habitude de débats publics même sur les questions politiques les plus épineuses.

Les Nations Unies ont édifié leurs institutions suivant la structure établie au temps de la Société des Nations. A part les fonctions de caractère politique, l'Organisation internationale du Travail a été maintenue et la Cour permanente de La Haye a été rétablie sous le nom de la Cour internationale de Justice. L'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) sont des ramifications correspondantes du secrétariat de la Société des Nations; quant au Régime des mandats, il devient celui de la Tutelle internationale des Nations Unies. Plusieurs autres activités, notamment le contrôle des stupéfiants et les secours aux réfugiés passent de l'ancienne à la nouvelle organisation.

Toutefois, on s'aperçoit des différences entre les deux organisations lorsqu'on compare leurs origines. Le Pacte de la Société des Nations fait partie intégrante du Traité de Versailles. Dès le



début, il a donc trait à l'issue de la Première Guerre mondiale où prédominaient les affaires européennes. Élaborée avant la fin de la Seconde Guerre mondiale, la Charte ne fait pas partie des négociations d'après-guerre et elle envisage l'avenir au lieu de maintenir le statu quo.

Dans la Charte des Nations Unies, il y a une évolution qui reflète la solidarité accrue des États. Ainsi la Charte défend l'emploi de la force qui serait incompatible avec les buts des Nations Unies. Elle invite tous les États membres à fournir des forces armées ou toute autre assistance au Conseil de sécurité.

En pratique, la Charte a fait preuve d'une flexibilité bien supérieure à celle du Pacte. Le Conseil de sécurité, malgré les dispositions relatives au veto, a plus de latitude que le Conseil de la Société des Nations pour déterminer ce qui constitue une menace ou un attentat à la paix ou un acte d'agression. Un autre exemple est le régime des institutions spécialisées; de concert avec le Conseil économique et social, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et leurs organismes connexes, elles favorisent une coopération internationale d'envergure, plus systématique et mieux organisée sur le plan économique, le commerce et la mise en valeur, telle qu'on en n'a jamais rêvé au temps de la Société des Nations.

Il se peut que la Charte ait le mieux manifesté sa puissance par l'évolution de l'emploi des forces militaires internationales pour des buts pacifiques, sur l'invitation et avec le consentement de l'État sur le territoire duquel sont postées les forces. Le développement du concept relatif au maintien de la paix est plus détaillé au chapitre suivant. Il suffit de noter ici qu'il est pragmatique et que des rouages complémentaires ont spontanément été mis en œuvre pour le règlement pacifique des différends décrits au chapitre VI de la Charte. Bien que les méthodes adoptées par les Nations Unies pour le maintien de la paix soient fondamentalement différentes de l'action coercitive envisagée au chapitre VII, elles se rattachent bien plus à la Charte qui souligne la coopération

pacifique tout en tenant compte des puissances actuelles dans le monde.

### **Le Canada à la Conférence de San Francisco**

A l'ouverture de la Conférence de San Francisco, le Premier ministre indique comment la délégation du Canada abordera les propositions relatives à la Charte qui avaient été préparées à Dumbarton Oaks. Il dit qu'en présentant des suggestions d'amendements la seule préoccupation de la Délégation «sera d'aider à la création d'une organisation qui, au cours des années et des décennies à venir, sera assez forte et assez souple pour résister à tous les efforts auxquels elle pourra être soumise».

Il ajoute:

Nous reconnaissons que le pouvoir et la responsabilité doivent aller de pair et que la sécurité internationale dépend en premier lieu du maintien, du côté de la paix, d'une prépondérance écrasante. Toutefois, la puissance n'est pas concentrée exclusivement dans les mains de quatre ou cinq États quels qu'ils soient, et la Conférence ne doit pas agir comme si telle était sa pensée. Pareille position serait non seulement en contradiction avec les faits, tels qu'ils sont apparus au cours des cinq dernières années, elle serait encore néfaste à la cause de la sécurité elle-même. Elle stimulerait, en effet, dans nombre de petits pays, la formation d'un nouveau type d'isolationnisme—procédant du sentiment que la tâche de maintenir la paix peut être laissée aux seules grandes puissances. S'ils cédaient à cette idée, les petits pays auraient plus de peine à apporter leur contribution. Or, l'expérience a montré que la part des petits pays n'est pas négligeable, soit qu'il s'agisse de préserver la paix, soit qu'il s'agisse de la rétablir lorsqu'elle a été troublée.

La délégation du Canada à San Francisco était très forte et ses membres qui comptaient des représentants des deux grands partis de l'opposition, participèrent activement aux travaux de tous les comités techniques établis par la Conférence. Par exemple, au Comité de la coopération économique et sociale se trouvaient MM. Gordon Graydon, M. J. Coldwell et L. B. Pearson. Le premier ministre représentait le Canada au Comité des mesures coercitives et Mme Cora T. Casselman était déléguée au Comité des règlements pacifiques des différends.

Il était sans doute d'importance capitale pour le Canada que les dispositions de sécurité de la nouvelle organisation inter-

nationale soient aussi efficaces que possible. Cela signifiait qu'il fallait accorder aux grandes puissances une place particulière au Conseil de sécurité («le pouvoir et la responsabilité doivent aller de pair»). Toutefois, le Canada était résolu à ce que les petites et moyennes puissances aient voix effective à toutes les décisions qui leur imposeraient des obligations ou qui toucheraient à leur sécurité.

De plus, le principe de la coopération internationale pour le développement économique et social intéressait beaucoup les Canadiens. Dans ce domaine, la délégation du Canada soumit plusieurs propositions, tendant à élucider le texte de Dumbarton Oaks et à mettre ses dispositions dans un ordre plus logique.

#### *a) Le Conseil de sécurité*

Le Pacte de la Société des Nations donnait à l'Assemblée et au Conseil une juridiction concourante pour le règlement pacifique des différends et l'adoption des mesures coercitives. Toutefois, selon la Charte des Nations Unies, la principale responsabilité du maintien de la paix et de la sécurité est conférée au Conseil de sécurité, lequel au titre de certains pouvoirs spécifiques peut recommander à ses membres d'agir pour le maintien de la paix. A Dumbarton Oaks, on reconnaît que le fondement du nouveau système de sécurité repose sur la collaboration continue des grandes puissances, qui deviendront donc des membres permanents du Conseil de sécurité ayant droit de veto sur toutes les affaires sauf les questions de procédure.

Le Canada a accepté ce concept plus réaliste du rôle et des fonctions du Conseil de sécurité qui sera probablement plus efficace contre l'agression que le régime de la Société des Nations. Entre-temps, la délégation du Canada désirait l'assurance que «les puissances moyennes» participeraient aux mesures pour le maintien de la paix. Ces efforts amenèrent plusieurs changements à la Charte.

Sur les instances du Canada et de plusieurs autres États, on adopte pour la Charte une idée «fonctionnelle» concernant l'élec-

tion des membres non permanents. Ainsi l'article 23 exige qu'au moment de leur élection il soit tenu «spécialement compte, en premier lieu, de la contribution des membres de l'Organisation au maintien de la paix et de la sécurité internationales et aux autres fins de l'Organisation». Il énonce que parmi les membres non permanents, il doit se trouver plusieurs États moyens qui sont à même de contribuer substantiellement aux buts des Nations Unies. En pratique, sauf dans les premières années, ce but a été négligé dans une large mesure. C'était probablement inévitable car à mesure que le nombre des représentants augmentait au sein de l'Organisation, on s'attachait surtout à une représentation géographique équitable pour les élections au Conseil et à bien d'autres organismes des Nations Unies.

Le Canada cherchait aussi à faire admettre une disposition selon laquelle le contingent militaire promis par un État, non représenté au Conseil de sécurité, pourrait être réclamé par le Conseil, seulement après participation de cet État à la décision. Le Canada propose donc un amendement afin que le principe voulant qu'il n'y ait «pas de taxation sans représentation» soit admis surtout dans le cas important où l'intérêt d'un État est en jeu: l'emploi de ses forces armées pour des mesures coercitives décidées par le Conseil. Ledit amendement est adopté et devient l'article 44; il prévoit que lors de la décision du Conseil de sécurité d'employer des forces armées, chaque État, auquel on demande un contingent militaire, pourra participer, avec droit de vote, aux décisions concernant l'emploi de ses forces militaires propres.

Dans les discussions relatives au veto, le Canada admet la nécessité d'un vote unanime des grandes puissances (donc le veto) dans l'application de mesures coercitives pour le maintien de la paix (chapitre VII de la Charte), mais il s'oppose à plusieurs aspects du droit de veto et, en particulier, à son application au règlement pacifique des différends (chapitre VI). De plus, la délégation du Canada s'oppose à ce qu'aucune des cinq grandes puissances ait un veto concernant l'admission de nouveaux membres. Dans les deux cas, les considérations des grandes puis-



sances l'emportent sur celles des moyens et petits États à San Francisco. La Charte stipule donc que le vote unanime des membres permanents (ou, en pratique, l'absence d'un vote négatif) est applicable à l'admission des nouveaux membres et aux décisions du Conseil de sécurité pour un règlement pacifique. Le veto atteint plusieurs domaines et il a influé sur la nature même de l'Organisation. La délégation du Canada n'a pas trouvé ce résultat satisfaisant, mais elle a estimé que le veto n'était pas une rançon excessive pour une organisation offrant bien d'autres avantages.

#### *b) L'Assemblée générale*

A San Francisco, la délégation du Canada prit à tâche d'assurer que les pouvoirs de l'Assemblée générale soient aussi étendus que possible mais avec une importante limitation: pour bien situer les responsabilités et prévenir des conflits de juridiction, le Canada convient que l'Assemblée ne devrait pas pouvoir faire des recommandations sur toute question relative au maintien de la paix et de la sécurité internationales, dont le Conseil de sécurité s'occuperait déjà activement. Dans l'optique canadienne si le veto d'une grande puissance, ou quelque autre raison, retient l'action du Conseil de sécurité, il faudra des dispositions permettant à l'Assemblée générale d'assumer la tâche de maintenir l'ordre et de restaurer la paix. Il en est résulté les articles 10 et 12 de la Charte que le Canada a appuyés.

L'un des problèmes à San Francisco a été d'assurer la coopération de l'Assemblée et du Conseil de sécurité, tout en maintenant la distinction entre leurs fonctions. Ainsi, un amendement canadien propose que le Conseil de sécurité soumette des rapports annuels et spéciaux à l'Assemblée générale; il a été adopté et il figure dans la Charte, article 24, alinéa 3. Malgré cela, les relations entre les deux organes ont parfois été difficiles. Cette situation dérive du fait qu'on n'est pas encore parvenu à un accord sur la méthode relative à l'établissement, au contrôle et au financement d'opérations du maintien de la paix sur une grande échelle.

### *c) Le Conseil économique et social*

Entre autres amendements, la délégation du Canada soumit à la Conférence de San Francisco la révision complète du chapitre des Propositions de Dumbarton Oaks sur la coopération économique et sociale entre nations.

Plusieurs propositions canadiennes ont été adoptées et incluses dans la Charte. Elles comprennent de nombreuses dispositions pour faciliter les rapports des Nations Unies et des institutions spécialisées, et pour consolider la position du Conseil économique et social qui est l'organisme chargé de coordonner les activités de ces institutions. Une autre suggestion du Canada, adoptée à la Conférence, accroît les attributions du Conseil économique et social; elle l'autorise non seulement à soumettre des recommandations mais aussi à faire ou commencer toute étude et rapport sur des questions relevant de sa compétence.

### *d) Le Secrétariat*

Le Canada pense que le succès des Nations Unies dépendra surtout d'un personnel administratif vraiment international, dont les membres relèveraient de l'Organisation même. Il soumet donc trois propositions pour assurer l'indépendance, l'intégrité et la compétence du Secrétariat. La première adoptée est l'article 100, disposition clé de la Charte, qui rend les membres du Secrétariat indépendants de toute autorité extérieure à l'Organisation, y compris celle de leurs gouvernements. Un autre amendement canadien devient l'article 101; il stipule que le personnel est nommé par le secrétaire général et que la considération prédominante est d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. La troisième proposition canadienne fait partie de l'article 105 selon lequel les représentants des membres des Nations Unies et les fonctionnaires du Secrétariat jouissent des privilèges et immunités nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation.





Le premier ministre du Canada, M. W. L. Mackenzie King, signant la Charte des Nations Unies le 26 juin 1945.

L'appréciation de ce qui fut réalisé à San Francisco en 1945 varie selon le point de vue. Toutefois l'expérience démontre que la Charte, même sans révision formelle, a une constitution susceptible d'une interprétation assez flexible et, dans certains cas, assez dynamique.

En pratique, la clause de non-intervention (article 2, alinéa 7) dans les affaires d'un État n'a pas empêché l'Organisation de suivre des recommandations sur plusieurs questions, aujourd'hui d'ordre international, mais que bien des gouvernements auraient considérées autrement en 1945. Il en est de même pour les dispositions de la Charte sur le développement économique et social. Elle limitait l'ECOSOC aux études, rapports et recommandations mais, ces dernières années, le rôle des Nations Unies dans ce vaste domaine est d'une envergure incroyable et imprévue par les délégués à la Conférence de 1945.

Personne aussi ne pouvait prédire alors que les mesures envisagées au chapitre VII ne seraient pas appliquées et que, sans révision des dispositions fondamentales, il y aurait une autre manière de concevoir le maintien de la paix.

Malgré plusieurs imperfections, la Charte des Nations Unies et l'Organisation qu'elle a créée se sont révélées capables de développement soutenu et d'adaptation variée. Voilà donc une raison d'espérer en la survivance des Nations Unies!

L'attitude du Canada à l'égard des Nations Unies a surtout été pragmatique. La mesure dans laquelle l'Organisation a travaillé en s'adaptant aux circonstances de l'heure a donc rehaussé la valeur des Nations Unies aux yeux des Canadiens.

### **La Cour internationale de Justice**

La Cour internationale de justice constitue le principal organe judiciaire des Nations Unies. Instituée en 1945 par la Charte des Nations Unies, elle remplace la Cour permanente de justice internationale. Le statut de la Cour est annexé à la Charte dont il fait partie intégrante. Tous les membres de l'Organisation sont

parties au statut de la Cour ainsi que la Suisse, le Liechtenstein et Saint-Marin.

La juridiction de la Cour n'est pas obligatoire sauf pour les États qui l'ont acceptée, en soumettant une déclaration au secrétaire général conformément à l'article 36 du statut, ou qui y ont souscrit dans des traités ou autres accords internationaux. Le Canada a accepté la juridiction de la Cour avec certaines réserves sur les différends en voie de règlement par d'autres moyens pacifiques, les contestations entre membres du Commonwealth, les discussions qui relèvent de la juridiction canadienne et les différends provoqués par les événements de la dernière guerre.

La Cour se compose de 15 juges indépendants, normalement élus pour une période de neuf ans. M. John E. Read, juge canadien, a été «membre originaire» de la Cour dès 1946 et en a fait partie jusqu'à sa retraite en 1958.

Le Canada n'a été directement partie à aucun litige devant la Cour. Toutefois, le gouvernement canadien a fait des déclarations verbales et écrites lorsque l'Assemblée générale des Nations Unies demanda l'avis consultatif de la Cour, à savoir si certaines dépenses des Nations Unies pour les opérations de maintien de la paix constituaient «des dépenses de l'Organisation», au sens de l'article 17, alinéa 2 de la Charte.

En 1947, le Canada a appuyé la résolution des Nations Unies à l'effet qu'il relevait de la compétence de la Cour de donner un avis consultatif sur l'interprétation de la Charte. Le Canada déclarait alors «que non seulement la résolution . . . est tout à fait conforme à la lettre et à l'esprit de la Charte, mais qu'elle est aussi destinée à étendre le règne du droit et de l'ordre fondés sur la justice».

Trente-cinq cas litigieux ont été soumis à la Cour depuis sa création; elle a donné aussi treize avis consultatifs. Néanmoins, cette statistique est bien inférieure à la capacité réelle de la Cour. Il faut reconnaître que l'institution d'une cour internationale pour régler les différends entre États souverains est encore à la première

phase de développement. A mesure que progresseront le développement et la codification du droit international, domaine où les Nations Unies avancent de façon sensible grâce à la Commission du droit international, et à mesure que les États s'habitueront à recourir aux organisations internationales au lieu de régler leurs différends par des méthodes unilatérales, il est probable que l'on acceptera de plus en plus généralement la juridiction obligatoire de la Cour. Entre-temps, il faudra surtout encourager les conditions qui augmenteront la confiance en un règlement judiciaire des différends, surtout après l'échec de méthodes officieuses.

### **Admission de nouveaux membres**

Depuis 1945, les Nations Unies ont doublé en nombre. Actuellement, la majorité des 121 membres de l'Organisation représente l'Afrique et l'Asie, ce qui témoigne du progrès constant vers l'universalité. C'est un contraste avec la Société des Nations où prédominait l'influence européenne et dont 14 pays se retirèrent au cours de son existence active la laissant avec 53 membres en 1939. Un seul pays, l'Indonésie, a quitté les Nations Unies, et celui-ci a récemment repris sa pleine participation au travail de l'Organisation.

On n'a pas eu l'intention de faire des Nations Unies un cercle fermé. En avril 1964, M. Thant, dans son allocution à l'Université de Denver, exposait le cas de l'universalité en ces termes :

Il est hors de doute que cette tendance vers l'universalité est salubre; en vérité, elle est essentielle à une organisation qui doit surtout refléter l'état du monde réel et harmoniser les politiques des nations. Cette principale différence entre les Nations Unies et les organismes ou accords régionaux comme l'OTAN ou le Pacte de Varsovie échappe parfois aux critiques des Nations Unies. L'Organisation existe pour refléter la diversité du monde actuel, y mettre de l'ordre, lui faire entendre raison et motiver un intérêt commun. Si elle ne reflétait qu'une partie ou l'autre des problèmes du monde, elle n'accomplirait plus sa tâche véritable.

Au Canada il a toujours été entendu que le but final des Nations Unies devait être l'universalité de l'Organisation. A San Francisco, la délégation du Canada s'est opposée à ce que chacune des cinq grandes puissances ait droit de veto sur l'admission de nouveaux membres; elle a donc appuyé vivement une proposition de l'Aus-



En 1952, M. L. B. Pearson, du Canada, était élu président de l'Assemblée générale. A sa droite, le premier secrétaire général., M. Trygve Lie.



tralie selon laquelle les nouveaux membres, à l'exception des États ennemis, seraient admis par un vote des deux tiers de l'Assemblée générale. Toutefois, cette proposition de l'Australie fut rejetée et le veto est encore opposé à l'admission de nouveaux membres.

Selon la Charte, peuvent devenir membres des Nations Unies tous les États pacifiques qui acceptent les obligations de la Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire. L'admission des nouveaux membres se fait par vote des deux tiers de l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité. L'Organisation comptait 51 membres originaires en 1945 et, pendant les cinq années suivantes, leur nombre a augmenté progressivement jusqu'à 60, en septembre 1950. C'est alors que la guerre froide «gela» les nouvelles admissions pour plusieurs années.

A la dixième session de l'Assemblée générale, le Canada prend l'initiative de parrainer une résolution tendant à lever les difficultés d'admission des nouveaux membres. Antérieurement, l'Union soviétique avait opposé son veto aux demandes de quatorze candidats que les membres non communistes considéraient favorablement. En revanche, les sept candidats appuyés par l'URSS n'avaient pu obtenir les sept voix nécessaires des membres du Conseil de sécurité.

Peu après l'ouverture de la session de 1955, le Canada a recherché et obtenu à l'Assemblée générale l'appui considérable d'un plan pour l'admission simultanée de tous les candidats dont la demande était en suspens, à l'exception des États divisés de Corée et du Vietnam. Étant donné que l'admission de nouveaux membres relève en premier lieu du Conseil de sécurité, la délégation du Canada et 27 autres membres ont présenté un projet de résolution, priant le Conseil d'étudier les demandes en suspens des 18 pays pour lesquels il ne se pose aucun problème d'unification.

En proposant ladite résolution, le président de la délégation du Canada soulignait que les activités de l'Organisation dans cette affaire avaient échoué et touché au prestige des Nations Unies.



Cette délégation croyait maintenant que l'on pouvait sortir de l'impasse. Le problème n'était pas strictement d'ordre juridique, constitutionnel ou formel, mais plutôt politique, et seul un compromis pouvait le résoudre. Certains candidats sont gouvernés par des régimes ou adoptent des lignes de conduite qui ne plaisent pas au Canada, «mais il est très probable que le sentiment d'intolérance et de mécontentement s'atténuerait si ces pays prenaient place au sein des Nations Unies au lieu de rester dans un isolement stérile». L'Organisation aurait pu se constituer «en cercle fermé dont les membres sont du même avis dans la majorité des cas», mais le Canada n'a jamais douté de l'infinie supériorité d'une organisation qui réunit toutes les principales traditions et toutes les philosophies contemporaines de gouvernement.

Par 52 voix contre 2 (et 5 abstentions), l'Assemblée générale approuvait le 8 décembre 1955 la résolution concertée des 28 membres. Toutefois, les demandes d'admission du Japon et de la Mongolie extérieure furent exclues par le Conseil de sécurité. En conséquence sur 18 postulants, seuls les 16 États ci-après devinrent membres des Nations Unies: Albanie, Jordanie, Irlande, Portugal, Hongrie, Italie, Autriche, Roumanie, Bulgarie, Finlande, Ceylan, Népal, Libye, Cambodge, Laos et Espagne.

Les années suivantes, l'Organisation prenait un essor prodigieux et, vers la fin de 1965, elle comptait 117 pays membres. Dans une large mesure, le changement s'est accompli par la rapide accession à l'indépendance de plusieurs nouveaux États africains, entre autres, des pays membres du Commonwealth. La souveraineté de l'Afrique a été l'un des événements d'importance de notre époque et les nouveaux pays africains admis aux Nations Unies ont provoqué des remous dans l'Organisation.

Sans se retrouver dans une autre impasse, les membres des Nations Unies n'ont pas encore résolu le problème des États divisés. Les demandes de quatre États (Corée du Nord et du Sud, Nord-Vietnam et Sud-Vietnam) sont en suspens depuis 1948-1951. En outre, le problème le plus compliqué des Nations Unies

est toujours sans solution et c'est celui qui porte sur la représentation d'un membre permanent, nommé la Chine.

### **Représentation de la Chine aux Nations Unies**

L'Affaire de la représentation de la Chine aux Nations Unies «se déroule, dit-on, comme un roman-feuilleton dans le journal officiel de l'Assemblée générale».

Elle était discutée par l'Assemblée dès 1950, environ une année après la proclamation de la République populaire en Chine continentale. Le 19 septembre 1950, à l'ouverture de la cinquième session, les délégués indiens et soviétiques ont soulevé la question et présenté des résolutions qui demandaient l'admission immédiate des représentants du gouvernement communiste en Chine. Les deux résolutions furent rejetées.

Le même jour la délégation du Canada soumettait une résolution; elle proposait l'établissement d'une commission spéciale qui étudierait la question de la représentation chinoise et présenterait un rapport et des recommandations à l'Assemblée. Cette résolution a obtenu la majorité des voix. Tout espoir d'aborder raisonnablement le problème était anéanti en novembre lors de l'intervention des communistes chinois dans la guerre de Corée et ensuite par l'échec des négociations du cessez-le-feu. La crise coréenne a rapidement éclipsé toutes les autres questions et la commission spéciale ne s'est entr'accordée sur aucune recommandation dans cette affaire.

A l'époque de l'intervention des communistes chinois en Corée, le Canada n'avait fait aucune démarche pour reconnaître la République populaire de Chine. Les raisons sont données le 2 février 1951 à la Chambre des communes par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures:

... le gouvernement de Pékin ne peut guère s'attendre à être reconnu par les États membres des Nations Unies qu'il combat actuellement en Corée. Le remède à cette situation dépend maintenant des communistes eux-mêmes. Il ne faudrait pas qu'ils pensent pouvoir, par la force ou par le chantage, se faire reconnaître ou se faire admettre aux Nations Unies.

Plusieurs membres des Nations Unies semblaient partager ce point de vue. Aux sessions suivantes de l'Assemblée, on a présenté une motion sur la procédure tendant simplement à faire ajourner l'examen du problème. Bien que le Canada ait appuyé l'ajournement, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures déclarait dans un discours prononcé à Vancouver le 25 août 1955:

. . . Il apparaît de plus en plus évident que si les Nations Unies doivent jouer le rôle qui leur revient dans la solution de certains problèmes d'Extrême-Orient, le gouvernement *de facto* de la Chine doit participer à l'étude que les Nations Unies entreprennent relativement à ces problèmes. Dans le cas de la négative, de nombreuses conférences et négociations politiques auront nécessairement lieu indépendamment des Nations Unies, ce qui sera regrettable.

L'Assemblée ajourna l'examen de l'affaire jusqu'en 1961 mais il y eut alors un débat général sur le fond de la question. Le Canada a voté pour une résolution aux termes de laquelle toute proposition de modifier la représentation de la Chine serait considérée comme une question «importante» au sens de la Charte, nécessitant un vote à la majorité des deux tiers. La délégation du Canada a rejeté la résolution soviétique qui demandait l'expulsion des représentants de la Chine nationaliste et leur remplacement par les représentants du gouvernement de Pékin. Néanmoins le Canada était prêt, selon la déclaration de son représentant, à examiner avec soin toute proposition offrant une solution équitable au problème de la représentation chinoise. Dans ce but, il suggérait une étude approfondie de tous les éléments de la question.

Aux sessions suivantes, l'Assemblée était saisie d'une résolution analogue à celle de l'URSS en 1961, proposition absolue qui demandait la révocation des représentants nationalistes «de l'Organisation où ils occupaient illégalement la place de la Chine», afin de les remplacer par des délégués de la République populaire de Chine. C'est l'Albanie qui a le plus souvent présenté cette motion mais, à ce jour, elle n'a pu obtenir les suffrages nécessaires.

Le Canada a repoussé des résolutions pareilles à celles de l'Albanie car la prétendue réintégration des communistes chinois dans leurs droits allait de pair avec l'expulsion des représentants

nationalistes, ce qui aurait laissé le peuple de Formose sans délégués aux Nations Unies. A maintes reprises, les représentants canadiens se sont déclarés en faveur d'une solution équitable au problème de la représentation chinoise, qui protégerait les intérêts et le droit de disposer de soi-même du peuple de Formose, et sortirait les communistes chinois de leur isolement volontaire, pour les amener en plein dans les affaires internationales.

Jusqu'ici, rien ne fait prévoir qu'on parviendra à ce résultat. Le Canada s'inquiète de plus en plus des dangers inhérents à la l'isolement prolongé de la Chine continentale. Ces dernières années il a poussé les relations au niveau non diplomatique, ce qui a augmenté les échanges commerciaux entre les deux pays et les visites de Canadiens à Pékin.

Il répugne au Canada et à plusieurs membres de l'Organisation de voir la Formose privée du statut international qu'elle possède à titre de membre des Nations Unies. Le sentiment qui se généralise est pour une solution du genre «une Chine, une Formose» mais il n'est pas facile de l'atteindre. Dans ce but, il faudrait surtout la coopération des parties en cause, mais une solution pratique et équitable à ce propos se révèle encore inacceptable à Pékin ou à Taïpeh.

A sa vingtième session en 1965, l'Assemblée générale a été saisie de deux projets de résolution sur cette question. Onze pays (Australie, Brésil, Colombie, Gabon, Italie, Japon, Madagascar, Nicaragua, Philippines, Thaïlande et les États-Unis) ont déposé un projet demandant à l'Assemblée générale de réaffirmer sa décision de 1961 que toute proposition visant à modifier la représentation de la Chine constituait une «question importante»; elle devait donc être adoptée à la majorité des deux tiers, d'après l'article 18 de la Charte des Nations Unies. Douze autres pays (Albanie, Algérie, Cambodge, Congo-Brazzaville, Cuba, Ghana, Guinée, Mali, Pakistan, Roumanie, Somalie et Syrie) ont réclamé dans leur projet de résolution que les représentants de la République populaire de Chine soient reconnus comme les seuls repré-



sentants légitimes de la Chine à l'Organisation des Nations Unies et que soient expulsés «les représentants de Tchang Kaï-Chek».

Le 17 novembre, le projet des 11 puissances était adopté par un vote de 56 voix pour (Canada), 49 voix contre, avec 11 abstentions. Le président déclare alors qu'il faudra la majorité des deux tiers pour l'adoption du projet des 12 puissances. Il est donc procédé au vote et voici le résultat: 47 voix pour, 47 voix contre, 20 abstentions. La proposition est rejetée. Par conséquent, l'Assemblée générale décide encore une fois de ne pas accorder de siège dans l'Organisation aux représentants de la République populaire de Chine si le prix doit en être l'expulsion des représentants de la République de Chine.

Dans la déclaration qu'il fait le même jour, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures explique la politique canadienne sur cette question. Il dit que le Canada aurait été heureux de voir la Chine communiste siéger au sein de l'Organisation mondiale si Pékin avait rendu la chose possible et il ajoute:

Si elle ne l'est pas encore, c'est à cause du prix inacceptable que Pékin a fixé pour sa participation. Le gouvernement canadien estime que ce n'est pas aux Nations Unies à se conformer aux vues d'un seul État, quelle que soit sa puissance ou sa population, mais plutôt à la Chine communiste. Le Canada regrette qu'à l'heure actuelle la Chine communiste ne semble pas disposée à le faire.

### **Problèmes de croissance**

Les Nations Unies, elles aussi, évoluent et le milieu même de l'Organisation est variable. Le changement survenu au cours des cinq dernières années provient surtout du nombre accru des États membres. A mesure que certains gouvernements occidentaux se retirent de leurs colonies, le «vent du changement» en Afrique amène de nouveaux États dans l'Organisation; depuis 1960, 29 pays africains sont devenus membres des Nations Unies.

Leur présence a eu des répercussions dans tous les domaines d'activité de l'Organisation. Le 19 septembre 1963, dans son discours à l'Assemblée générale le Premier ministre commentait:

De tous les changements survenus depuis quelques années, aucun n'est plus frappant que l'apparition de nouvelles nations libres en Afrique. Ce phénomène a eu des répercussions sur l'évolution politique des Nations Unies et sur la vie internationale en général. Il a également entraîné de lourdes responsabilités pour notre Organisation dans de nombreux domaines d'activité. Enfin, il a fait apparaître sous un jour nouveau et dans toute leur urgence deux questions essentielles de notre temps—le colonialisme et la discrimination raciale qui, l'un et l'autre, ne l'oublions pas, peuvent se manifester sous des formes très différentes et n'ont aucun dénominateur politique commun.

Avec l'admission de nouveaux États Membres, l'Organisation des Nations Unies s'est rapprochée de son objectif d'universalité. Mais ces États ont également posé d'inéluctables problèmes de croissance. Ce processus de croissance et d'adaptation est nécessairement pénible. Comment pourrait-il en être autrement? Il exige de la patience, de la tolérance et de la compréhension de tous les membres, anciens et nouveaux.

L'expansion de l'Organisation a créé certains problèmes, surtout le besoin urgent et manifeste de modifier la composition des principaux organismes afin d'assurer une représentation équitable pour tous les États du point de vue de leur situation géographique. Au début, l'allocation des sièges aux membres élus dans divers organismes et des postes existant au Secrétariat ont été déterminés quand le nombre des délégués aux Nations Unies n'atteignait pas la moitié de ce qu'il est aujourd'hui et que l'Asie et l'Afrique étaient à peine représentées.

Une tentative officielle pour l'expansion des Conseils fut faite en 1960. Une quarantaine de membres, dont le Canada, ont coparrainé des résolutions qui proposaient l'adjonction de deux sièges au Conseil de sécurité et de six sièges au Conseil économique et social. Au cours des débats, l'opinion générale s'est révélée en faveur d'un plus grand nombre de représentants asiatiques et africains. Néanmoins, l'attitude adoptée par l'URSS a été la grande pierre d'achoppement. L'URSS a refusé d'examiner tout amendement à la Charte tant que la République populaire de Chine n'était pas représentée dans l'Organisation. En revanche, elle suggérait la redistribution des sièges existants, aux dépens des pays occidentaux.

Ce problème est demeuré insoluble pendant deux ans. Dès qu'on l'abordait, l'URSS ne manquait pas de lier la question d'expansion





Mai 1963, au Palais des Nations Unies—À droite, M. Paul Martin, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, cause avec le secrétaire général, M. Thant.

des conseils à celle de la représentation chinoise. En 1963, les pays afro-asiatiques ayant redoublé d'insistance pour agrandir les conseils, le prétexte lié à l'opposition soviétique, c'est-à-dire celui du problème de la représentation chinoise, a soudain été écarté à Pékin même. Le gouvernement de la République populaire de Chine déclarait que s'il fallait modifier la Charte au lieu de redistribuer les sièges des conseils, il serait «naturellement en faveur de la revision des articles correspondants de la Charte afin de donner satisfaction aux justes revendications des pays afro-asiatiques».

Cela détruisait le bien-fondé de la position soviétique et l'URSS même fait volte-face peu après. On adopte alors des résolutions qui comprennent les amendements de la Charte et portent les

sièges du Conseil de sécurité à 15, en y ajoutant quatre membres élus non permanents, et la représentation au Conseil économique et social passe de 18 à 27 membres. Ces amendements sont entrés en vigueur en 1965.

### **Attributions et fonctions**

Les problèmes de croissance ont eu d'autres répercussions dont certaines furent soulignées par le Premier ministre dans le discours qu'il prononça à la séance plénière de l'Assemblée générale, le 19 septembre 1963:

Nous pourrions examiner également comment modifier les fonctions du Conseil pour en faire un instrument plus efficace de l'action politique des Nations Unies. De fait, le moment est peut-être venu de charger le Conseil de sécurité d'exercer une surveillance constante sur toutes les affaires de l'Organisation, à peu près comme le font les Conseils exécutifs des institutions spécialisées.

Si l'on donnait au Conseil de sécurité élargi une composition bien équilibrée, avec des sauvegardes suffisantes quant au droit de vote, il pourrait fort bien devenir le principal centre de décisions politiques pour les questions exigeant des mesures d'urgence. Il pourrait s'occuper de beaucoup de questions qui surchargent maintenant l'ordre du jour de toutes les sessions de l'Assemblée générale. Il pourrait siéger presque à longueur d'année, ce qui permettrait de réduire dans d'énormes proportions les dépenses excessives de temps et d'énergie qu'entraînent actuellement les sessions de l'Assemblée.

On pourrait envisager encore un autre changement. L'Organisation des Nations Unies restera nécessairement la tribune mondiale centrale pour les délibérations et les recommandations internationales relatives à toute une série de questions. D'autre part, il existe déjà des groupements régionaux d'États, en Europe, en Afrique et en Amérique latine. On peut concevoir que de nouveaux groupements se constituent. Le temps est peut-être proche où il faudra coordonner plus étroitement les activités de ces groupements régionaux avec celles de l'Organisation des Nations Unies. Dans l'évolution de l'Organisation, on peut envisager un stade où des assemblées régionales seraient chargées de régler des problèmes régionaux, soit pour rechercher des solutions locales, soit pour préparer un examen de plus grande portée au sein des Nations Unies.

Dès 1963, le Conseil de sécurité a en réalité tenu des réunions beaucoup plus souvent qu'il ne l'avait fait depuis 1947-1948 et l'on espère que sa nouvelle composition favorisera cette tendance. En outre, les Nations Unies et les groupements régionaux coopèrent de

plus en plus, notamment l'Organisation de l'unité africaine et l'Organisation des États américains, mais les attributions respectives des Nations Unies et des groupements régionaux pour le maintien de la paix et de la sécurité sont encore mises en contestation.

Un autre problème de croissance est la question du vote. L'égalité de droits des peuples est l'un des principes fondamentaux de la Charte. A cet effet, elle stipule que chaque membre de l'Assemblée générale dispose d'une voix. Ainsi des nations, qui représentent dix pour cent de la population mondiale, ou certains États membres, dont la quote-part est seulement de cinq pour cent du budget des dépenses, pourraient aujourd'hui par leur action concertée former la majorité des deux tiers requise à l'Assemblée générale. De temps à autre, on a donc suggéré le système du «votant de poids» à l'Assemblée générale. Le Canada estime que cette idée est peu sage. Non seulement un tel amendement de la Charte ne serait jamais accepté mais le concept du «votant de poids» touche directement au principe de l'égalité des États. Le Canada serait de l'avis de M. Dag Hammarskjöld, dont voici l'opinion:

Les critiques adressées au système qui attribue une voix à chaque pays, quelle que soit son étendue ou sa puissance, et auquel on reproche de faire obstacle à des solutions justes et représentatives, exagèrent la gravité du problème. L'Assemblée générale n'est pas un parlement composé de personnalités élues, mais une assemblée diplomatique où les délégués des États membres représentent la politique de leurs gouvernements, politique soumise à toutes les influences qui joueraient dans la vie internationale en tout état de cause<sup>1</sup>.

Peut-être s'agirait-il de trouver le moyen terme qui unirait pour ainsi dire le principe fondé sur la puissance et le principe basé sur l'égalité de chaque votant. Au début des Nations Unies, les membres qui établissaient des programmes d'action possédaient également les ressources nécessaires à leur exécution. Ce n'est fort souvent pas le cas aujourd'hui. Il sera compliqué d'aboutir à une nouvelle solution du vieux principe que puissance et responsa-

---

<sup>1</sup> Introduction au Rapport annuel du secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, 16 juin 1956-15 juin 1957.

bilité vont de pair. D'abord, cela dépendra du progrès réalisé pour consolider l'économie des pays sous-développés afin qu'à la longue, ils se chargent davantage des obligations financières concernant les opérations de l'Organisation et, ensuite, cela dépendra des nouveaux rouages institutionnels et des dispositions qui faciliteront l'évolution des négociations.

## 2: Paix, sécurité et désarmement

*Maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin: prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix.*

Premier but des Nations Unies  
(article 1, paragraphe 1 de la Charte)

Le premier but des Nations Unies est de maintenir la paix et la sécurité internationales. Le principal organisme dont elles disposent à cette fin est le Conseil de sécurité, auquel l'article 24 de la Charte confère «la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales» et que l'article 26 charge «d'élaborer des plans . . . en vue d'établir un système de réglementation des armements». Dès les premières années de l'existence de l'ONU, il est devenu évident que le Conseil de sécurité ne pourrait s'acquitter efficacement de ces tâches en raison des désaccords entre les grandes puissances. Le présent chapitre examine la manière dont les Nations Unies ont affronté cette formidable difficulté et le rôle qu'a joué le Canada sur ce plan.

### 1. MAINTIEN DE LA PAIX

#### **Les dispositions de la Charte**

La Charte prévoit pour le maintien de la paix une série de recours.



Elle invite d'abord les parties à un différend à rechercher entre elles une solution, par des négociations ou par d'autres moyens, y compris par le recours à des institutions régionales. En cas d'insuccès à cet échelon, les parties au différend «le soumettent au Conseil de sécurité,» lequel peut recommander soit des méthodes d'ajustement, soit les conditions d'un règlement. Tout État membre peut porter un différend à l'attention soit du Conseil, soit de l'Assemblée. Le Conseil, après avoir jugé s'il existe une menace pour la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression, «fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises». Celles-ci peuvent comporter des sanctions non militaires ou, au besoin, une action militaire. D'autre part, la Charte affirme le «droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée».

L'article 24 de la Charte confère au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, bien que l'Assemblée ait le pouvoir de discuter les questions de ce genre et de formuler des recommandations. Il ressort toutefois de l'article 24 que les auteurs de la Charte croyaient que le Conseil de sécurité pourrait agir d'une façon plus expéditive que l'Assemblée (l'article 24 commence de la façon suivante: «Afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation, ses membres confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales»). Les choses étant telles, on note que le Conseil de sécurité ne peut agir en ce qui concerne le fond des questions que si ses cinq membres permanents sont d'accord entre eux. Les auteurs de la Charte ont supposé que, lorsque les cinq membres permanents ne seraient pas d'accord, il serait difficile, sinon impossible, de maintenir la paix et la sécurité, puisque c'est aux membres permanents eux-mêmes qu'il incombe principalement de le faire. L'expression constitutionnelle de cette responsabilité était le veto.

Les rouages prévus par la Charte pour le maintien ou le rétablissement de la paix et de la sécurité comprenaient un Comité



d'états-majors qui serait composé des chefs d'états-majors des membres permanents du Conseil de sécurité et qui aurait été chargé de la direction stratégique des forces armées mises à la disposition du Conseil de sécurité. Tous les membres de l'Organisation des Nations Unies s'engagèrent à mettre de telles forces armées à la disposition du Conseil, sur demande, mais la nature des forces en question devait être précisée par des accords entre le Conseil et chacun des États membres. D'autre part, la Charte prévoit que les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil «sont prises par tous les membres des Nations Unies ou certains d'entre eux, selon l'appréciation du Conseil». Celui-ci pourrait donc ordonner à des États d'exécuter des décisions nécessitant le recours à la force, mais la nature des forces à fournir de même que le caractère et l'étendue des obligations militaires à assumer par les membres devraient être déterminés par des accords spéciaux à négocier avec le Conseil.

La délégation du Canada a noté, dans son rapport sur la Conférence de San Francisco, que «l'une ou l'autre des cinq grandes puissances pouvait opposer son veto à l'application des mesures coercitives. L'Organisation ne pouvait donc pas, dans la pratique, recourir à la force contre une grande puissance ni même contre aucun autre État, si l'une des grandes puissances exerçait son droit de veto». On voyait le recours effectif à la force comme «une contingence éloignée étant donné que le simple consentement de toutes les grandes puissances à recourir à la force eût d'ordinaire suffi à arrêter toute coalition imaginable de moyennes et petites puissances».

Les membres de la délégation du Canada à San Francisco n'ont pas vu dans les dispositions de la Charte relatives à la sécurité un système parfait en soi. En particulier, le Canada aurait aimé voir limiter jusqu'à un certain point le droit de veto en ce qui concerne le règlement pacifique des différends. Mais le Canada reconnaissait, comme l'a dit la délégation dans son rapport, que, «sans une action concertée de la part des grandes puissances, l'Organisation resterait inopérante». On avait le sentiment, qu'en l'absence de

cette condition, l'Organisation des Nations Unies n'aurait pas plus de succès que la Société des Nations.

### **Effondrement du système de la Charte**

Aux termes de l'article 43 de la Charte, tous les membres, afin de contribuer au maintien de la paix, s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité les forces armées, l'assistance et les facilités nécessaires. Des accords spéciaux devaient être négociés à cet effet, le plus tôt possible, sur l'initiative du Conseil de sécurité.

Le Canada était l'un des pays qui pressèrent le Conseil de sécurité et son Comité d'états-majors de négocier le plus tôt possible les accords spéciaux et d'organiser les mesures militaires et économiques d'exécution. Le président de la délégation du Canada déclara à l'Assemblée, en 1946: «Nous sommes tous tenus par la Charte de nous abstenir d'employer des forces armées sauf dans les cas prévus par elle. Le Gouvernement et le peuple du Canada désirent vivement savoir quel effectif de forces armées le Canada, comme les autres membres des Nations Unies, devra entretenir afin de contribuer pour sa part à l'accomplissement de la tâche difficile de faire respecter la loi internationale au moyen de la force internationale.»

Il ne fut jamais négocié d'accords aux termes de l'article 43, car les membres permanents du Conseil ne purent s'entendre sur la nature des forces militaires à lever, l'importance des unités que chacun devrait fournir et les bases militaires qui serviraient à ces unités. En 1947, le Comité d'états-majors s'est déclaré incapable de parvenir à un accord, et il n'a plus été fait aucune tentative depuis lors pour mettre en œuvre les dispositions de la Charte dont il s'agit. Les désaccords entre grandes puissances ont donc remis en question les fondements politiques mêmes du système de sécurité de la Charte.

Le président de la délégation du Canada à la deuxième session de l'Assemblée générale, en 1947, a fait état de la déception et de la désillusion découlant de cet échec:

Il existe dans mon pays un sentiment croissant, et ce sentiment existe également ailleurs, que les Nations Unies, par suite des méthodes du Conseil de sécurité, ne sont pas à la hauteur de leur tâche essentielle qui est de favoriser la confiance internationale et d'assurer la sécurité nationale. Le Conseil économique et social fonctionne avec assez de succès. Les institutions spécialisées font du bon travail, mais le Conseil de sécurité, ayant pour base ce que l'on appelle l'unanimité des membres permanents, a fait peu pour renforcer les espoirs de ceux qui voyaient en lui la pierre angulaire de la structure de la paix. Au contraire, il a fait beaucoup pour augmenter les craintes de ceux qui estimaient qu'avec le veto, le Conseil de sécurité ne pourrait agir d'une manière efficace dans une atmosphère internationale de crainte et de soupçon, où l'orgueil est souvent autorisé à prendre le pas sur la paix, et la puissance sur la raison.

Dans le même discours se retrouve le sombre passage qui suit, avertissant les États membres que le Canada, entre autres, n'accepterait pas que le Conseil de sécurité soit réduit à l'impuissance; il prédisait le recours à des arrangements régionaux de défense du genre de l'OTAN prévus par l'article 51 de la Charte:

Les Nations à la recherche de la paix et de la coopération ne peuvent pas accepter et n'accepteront pas indéfiniment un Conseil sans changement, un Conseil qui a été créé pour leur sécurité et qui, de l'avis de beaucoup, se fige dans la futilité et est divisé par des dissensions. Si elles y sont obligées, elles pourront chercher une sécurité plus grande dans une association d'États démocratiques et pacifiques, prêts à accepter des obligations internationales plus précises contre une plus grande sécurité nationale. De telles associations, ainsi qu'on l'a déjà dit, si elles sont conformes aux principes et aux buts de la Charte, pourront être créées à l'intérieur même des Nations Unies. Il faut espérer que de telles mesures ne seront pas nécessaires. Si elles ne sont pas nécessaires, elles ne sont pas souhaitables. Mais si elles deviennent nécessaires, elles devront être prises. N'oublions pas que les dispositions de la Charte constituent le niveau de base plutôt que le plafond des responsabilités des États membres. Si certains préfèrent rester au-dessous de ce niveau, cela ne doit pas empêcher les autres de s'élever au-dessus.

Deux logis ou plus dans l'édifice de la paix sont certainement moins souhaitables qu'une seule famille de nations habitant ensemble, en amitié, sans être divisée par des rideaux ou par un lourd mobilier politique. Toutefois, cela est préférable à une solution qui consisterait à avoir des édifices entièrement distincts.

### **Historique du maintien de la paix**

Les méthodes de maintien de la paix des Nations Unies ont été dictées par la nécessité et n'ont pas été délibérément adoptées au

lieu du système de la Charte. La rupture du système de sécurité de la Charte a produit d'abord un vide politique, puis un changement dans la manière de penser qui a contribué progressivement à revivifier l'Organisation. Le secrétaire général, M. Thant a ainsi décrit ce processus :

En raison du manque d'unanimité qui persiste entre les grandes puissances depuis 1946 et à la suite également du changement radical de la nature de la guerre qu'a entraîné la mise au point des armes atomiques et des armes à hydrogène, il s'est produit un changement graduel de la manière de penser à l'égard des questions de sécurité internationale aux Nations Unies.

Il y a eu un changement tacite de la notion de sécurité collective, telle qu'elle est exposée au chapitre VII de la Charte des Nations Unies à une conception plus réaliste du maintien de la paix. L'idée que des méthodes militaires conventionnelles—ou, pour parler plus carrément, la guerre,—puissent être utilisées par les Nations Unies ou pour le compte des Nations Unies afin de repousser l'agression et d'établir la paix semble maintenant peu viable.

Un autre changement d'orientation important est le rôle confié dans la pratique aux forces militaires des petites puissances, au lieu de l'utilisation envisagée par la Charte, des forces militaires des grandes puissances, ce qui présente l'avantage de ne pas mêler les Nations Unies aux affrontements de la guerre froide\*.

Dans les premières années de son existence, l'Organisation des Nations Unies avait pu remédier avec succès à des situations dans lesquelles les grandes puissances ne se trouvaient pas directement impliquées. L'envoi d'observateurs en Grèce, en Indonésie, au Cachemire et en Palestine constituait des initiatives de faible envergure mais significatives, ouvrant la voie de l'expérience plus audacieuse que représente l'utilisation de forces importantes pour le maintien de la paix, d'abord au Moyen-Orient (FONU), puis au Congo (ONUC), ensuite en Nouvelle-Guinée occidentale (UNTEA) et plus récemment à Chypre (UNFICYP). Le Canada a été membre du Conseil de sécurité de 1948 à 1950 et a pris part à quelques-unes de ces premières opérations. Deux sont d'un intérêt particulier.

---

\*Extrait d'un discours prononcé le 13 juin 1963 par le secrétaire général, M. Thant, devant l'Association des anciens de l'Université de Harvard (Massachusetts).



## **Cachemire et Palestine**

Le 30 décembre 1947, après plusieurs tentatives de négociations, l'Inde faisait appel au Conseil de sécurité pour qu'il invite le Pakistan à empêcher ses nationaux d'aider les envahisseurs qui pénétraient dans l'État de Jammu et du Cachemire. Le Pakistan ayant formulé à son tour une plainte contre l'Inde, le Conseil entreprit l'examen de la question du Cachemire, lequel devait s'avérer long et difficile. Une commission établie par le Conseil a pu susciter le moment venu un cessez-le-feu accompagné d'un accord de trêve, et en 1949 un groupe d'observateurs militaires pour l'Inde et le Pakistan (UNMOGIP) qui comprenait neuf officiers canadiens (en juin 1964, une équipe de l'ARC et un avion Caribou ont été affectés auprès du Groupe) a été établi afin de surveiller le cessez-le-feu. Les incidents ont été relativement peu nombreux et le groupe de 40 hommes a aidé à maintenir la paix jusqu'en août 1965, bien que le Conseil de sécurité n'ait pu induire les parties à accepter une solution définitive du différend.

L'ouverture d'hostilités en août-septembre 1965 a amené le Conseil de sécurité à renforcer l'UNMOGIP, et à la suite de cette décision, le Canada a consenti à envoyer 10 officiers supplémentaires. Lorsqu'en septembre 1965 le Conseil a établi la Mission d'observation des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan, avec un effectif d'environ 100 observateurs, afin de surveiller l'application du cessez-le-feu le long de la frontière du Cachemire, le Canada a fourni le commandant du nouveau groupe ainsi que 12 officiers qui agiraient en qualité d'observateurs, et une unité de transport aérien comprenant six appareils.

En mai 1948, le Conseil de sécurité a adopté une résolution qui demandait un cessez-le-feu et une période de trêve en Palestine. Bien que cette résolution et beaucoup d'autres qui l'ont suivie n'aient pu être entièrement efficaces, les Nations Unies ont réussi à établir sur les lieux un groupe d'observateurs militaires qui a été chargé de surveiller l'application du cessez-le-feu, puis celle des dispositions prises en vertu des Accords d'armistice de 1948-1949 conclus entre Israël et plusieurs pays arabes voisins. Depuis cette



date, l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST) s'est acquitté sans relâche de ses fonctions pour le maintien de la paix. Grâce à l'ONUST et à l'UNMOGIP, les Nations Unies ont acquis une expérience utile pour la conduite des opérations ultérieures et ont réuni un groupe d'officiers de carrière de nombreux pays qui ont pris l'habitude de penser et de travailler comme membres d'une équipe militaire internationale. Le Canada a fourni 20 des 140 observateurs de cet organisme, et leur mandat est généralement d'un an.

Dans le cas de la Palestine, le Canada a toujours adopté une attitude pragmatique, cherchant des moyens pratiques de résoudre



Au Palais des Nations Unies, en 1954—A gauche, le major-général canadien E. L. M. Burns, chef d'état-major de l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve en Palestine, s'entretient avec M. Dag Hammarskjöld, secrétaire général de l'ONU.

le conflit et d'arriver à un règlement stable. Il a été l'un des coauteurs de la résolution du Conseil de sécurité en date du 16 novembre 1948 qui invitait les parties à négocier un armistice immédiat et appuyait sans réserve les tentatives de conciliation de l'Assemblée générale. Les noms de plusieurs Canadiens se trouvent associés à diverses phases de ce différend malheureux et prolongé. Le juge I. C. Rand de la Cour suprême du Canada a été l'un des membres du premier comité spécial des Nations Unies pour la Palestine, et de 1954 à 1956 le major-général E. L. M. Burns a assumé la lourde tâche de chef d'état-major de l'ONUST.

Le système mis en place par les Nations Unies fonctionne encore dans le cas du Cachemire et de la Palestine bien que les litiges qui ont provoqué les combats n'aient pas été foncièrement résolus. La Charte n'autorise pas les Nations Unies à imposer le règlement d'un différend politique. L'Organisation ne peut qu'aider les parties à réaliser un accord, et à défaut d'entente de ce genre elle ne peut que les aider à empêcher la reprise d'hostilités de grande envergure par la présence d'observateurs militaires des Nations Unies dans la région critique.

### **Corée**

En juin 1950, la Corée du Nord attaquait la Corée du Sud, et les Nations Unies devaient pour la première fois s'occuper d'un conflit militaire majeur qui mettait aux prises des antagonistes de la guerre froide. L'attaque constituait en outre un défi direct aux efforts que les Nations Unies avaient déployés pour susciter l'unification pacifique de la Corée. Les méthodes de persuasion, de médiation et d'observation qui avaient permis de mettre fin aux combats ailleurs auraient été insuffisantes devant le projet communiste d'une victoire rapide en Corée.

Le Conseil de sécurité a pu agir promptement dans le cas de l'agression coréenne parce que l'Union soviétique, protestant contre la forme de la représentation de la Chine aux Nations Unies, avait boycotté le Conseil. En outre, les forces des États-Unis se trouvaient sur les lieux et les États-Unis voulaient et pouvaient



1954—Des observateurs de l'Organisation des Nations Unies inspectent la frontière entre Israël et la Jordanie.

organiser une résistance collective. Le Conseil ne pouvait utiliser le mécanisme d'action collective décrit au chapitre VII de la Charte, parce qu'il n'existait aucun contingent de réserve ou système de commandement militaire. Dans ces circonstances, la seule solution pratique à adopter était d'établir un commandement unifié sous l'égide des États-Unis. Les États membres ont été invités à fournir une contribution à une force des Nations Unies qui serait placée sous ce commandement.

La grande majorité des membres ont appuyé l'opération de Corée sur le plan politique et le Canada était au nombre de ces pays. Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a déclaré à cette époque: «l'obligation qui nous incombe dans cette affaire résulte du fait que nous sommes membre des Nations Unies . . . elle nous confère le devoir et le privilège de faire ce que nous pouvons afin de préserver le paix». Le 12 juillet, le Canada faisait savoir au secrétaire général qu'il mettrait trois destroyers à la disposition des Nations Unies; le 19 juillet, le premier ministre ajoutait que le Gouvernement avait décidé de fournir une escadrille de transport aérien à grand rayon d'action qui servirait dans la région du Pacifique, et le 7 août il annonçait que le Gouvernement avait autorisé le recrutement d'une brigade supplémentaire de l'Armée canadienne qui serait connue sous le nom de Force spéciale de l'Armée canadienne et qui serait «spécialement entraînée et équipée en vue de l'accomplissement des devoirs qui incombent au Canada aux termes de la Charte des Nations Unies ou du Pacte nord-atlantique».

Le premier bataillon de la brigade est arrivé en Corée en décembre 1950 et le reste de la Force en mars 1951. En septembre, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures prononçait ces paroles à la Chambre des communes: «Nous avons commencé à créer des forces des Nations Unies qui seront utilisées non seulement en Corée mais aussi dans d'autres régions du monde . . . la prochaine fois qu'une agression indirecte de ce genre aura lieu, des contingents se trouveront constitués non seulement au Canada mais aussi dans d'autres pays.»





Un membre de la brigade canadienne en Corée aide un fusilier blessé, canadien lui aussi, à gagner un poste de secours près du front.



Avec le retour du représentant soviétique au Conseil de sécurité le 1<sup>er</sup> août, le Conseil de sécurité n'était plus en mesure d'assurer le contrôle politique de l'action des Nations Unies en Corée. L'initiative est passée aux mains de l'Assemblée générale, où le Canada a contribué à rédiger la résolution qui instituait la Commission des Nations Unies pour l'unification et le relèvement de la Corée. En novembre, la nouvelle de l'intervention chinoise en Corée a conduit à l'établissement d'un comité de trois membres (dont le secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada) qui devait «déterminer les bases d'un accord satisfaisant de cessation des hostilités en Corée». Les efforts déployés en vue d'un cessez-le-feu ayant échoué, le Canada a voté avec regret, le 1<sup>er</sup> février 1951, pour une résolution qui condamnait la République populaire de Chine comme agresseur.

Une initiative plus importante, cependant, au point de vue des politiques à long terme du Canada, a été les recommandations qui ont été faites par l'Assemblée le 3 novembre 1950 et qui ont été groupées sous le titre d'«Union pour le maintien de la paix». Elles résultaient de propositions des États-Unis qui visaient à rendre les Nations Unies plus en mesure de maintenir la paix dans des circonstances où les grandes puissances se trouvaient divisées et où par conséquent le Conseil de sécurité serait dans l'impossibilité d'agir. Les dispositions les plus importantes des résolutions de «l'Union pour le maintien de la paix» étaient celles qui permettaient à l'Assemblée générale de se réunir en session extraordinaire pour examiner un cas de rupture de la paix si elle y était invitée par sept membres du Conseil de sécurité ou par une majorité des membres des Nations Unies; elles prévoyaient en outre la création d'une Commission d'observation pour la paix, et d'une Commission chargée des mesures collectives et qui ferait rapport sur «les méthodes que l'on pourrait utiliser pour maintenir et consolider la paix et la sécurité internationales». Le Canada a accordé un appui total à ces propositions. S'adressant à la Commission politique de l'Assemblée le 11 octobre, le délégué du Canada a exprimé l'espoir que la résolution puisse amorcer la création d'une force

internationale «en offrant la possibilité aux États membres d'affecter expressément des contingents nationaux au service des Nations Unies». Le Canada, a-t-il déclaré, avait déjà recruté une force spéciale et espérait que la grande majorité des membres des Nations Unies prendrait des mesures analogues. «Alors, si nous nous trouvons de nouveau en face d'une crise comme celle de juin dernier, ceux d'entre nous qui acceptent les obligations prescrites par la Charte et qui désirent faire ce qui est en leur pouvoir pour s'en acquitter seront mieux à même de prêter promptement et efficacement leur concours pour repousser l'agression.» L'Assemblée a approuvé les propositions par 53 voix, contre 5 (le bloc soviétique) et 2 abstentions. Leur importance ressortira davantage lors de l'étude des opérations subséquentes de maintien de la paix.

En Corée, les négociations pour l'armistice commencèrent en juillet 1951, après que les combats se furent stabilisés le long d'une ligne correspondant à peu près au 38<sup>e</sup> parallèle. Elles ont duré près de deux années et les forces canadiennes sont restées encore quatre ans en Corée à la suite de ces négociations. En tout, quelque 27,000 officiers et hommes des forces armées canadiennes ont servi pendant la Guerre de Corée et plus de 1,500 sont tombés au champ d'honneur.

Quelles leçons ont été tirées de la Guerre coréenne? La première était la nécessité de se préparer à l'avance afin de faire face à toute crise future. Cette tâche incombait à la Commission chargée des mesures collectives, organisme au sein duquel le Canada a joué un rôle actif. Après que la Commission eut déposé son troisième rapport en 1954, la plupart des membres hésitèrent cependant à mettre en pratique ses recommandations. L'armistice avait été signé. Aucune autre menace immédiate à la paix ne semblait se poser. Le Canada s'était seulement fait l'interprète de l'opinion générale lorsqu'il avait fait savoir en 1952 à la Commission qu'il ne désirait pas s'engager à mettre à la disposition des Nations Unies, pour des opérations futures, des unités ou des services qui excéderaient la contribution qu'il fournissait déjà à l'opération en Corée. A vrai dire, la deuxième leçon tirée de l'expérience coréenne



Une patrouille canadienne de reconnaissance en service avec la Force d'urgence de l'ONU dans la péninsule du Sinaï.

a été qu'en dehors de ce que les pays pouvaient faire de leur propre initiative, il était encore trop tôt pour prendre des mesures internationales relatives à l'affectation de contingents ou pour effectuer des préparatifs détaillés en vue des situations qui nécessiteraient leur application.

Au point de vue politique, le Canada estimait que les Nations Unies avaient eu raison de localiser le conflit. Une action coercitive à l'égard de la Chine communiste aurait été une erreur. Comme l'a dit le secrétaire d'État aux Affaires extérieures en mars 1951: «Une action coercitive qui est envisagée contre un agresseur doit être décidée en fonction de la praticabilité d'une opération de ce genre et de la situation stratégique et politique générale.»

Les Nations Unies n'ont pu réaliser l'unification pacifique de la Corée. La Conférence politique qui s'est réunie à cette fin à Genève en 1954 n'a pu résoudre le problème de l'autorité qui était dévolue aux Nations Unies relativement à la crise coréenne et au contrôle d'élections libres dans ce pays. De l'avis du Canada, l'échec de la Conférence montrait que les Nations Unies auraient à trouver une procédure acceptable pour la conduite des négociations avec les pays non membres, si l'Organisation voulait jouer le rôle essentiel qui lui incombait pour le règlement des litiges internationaux.

Le Canada pensait en l'occurrence à l'Indochine aussi bien qu'à la Corée. Une Conférence visant à un règlement politique en Indochine eut également lieu à Genève la même année, mais en dehors du cadre des Nations Unies. Le Canada a accepté des responsabilités pour la surveillance de la trêve en Indochine, mais vu que ces responsabilités, qu'il possède encore, sont distinctes des obligations qui lui incombent en qualité de membre des Nations Unies, nous ne les décrivons pas dans cette brochure.

### **Force d'urgence des Nations Unies**

L'un des aspects les plus importants du rôle joué par le Canada pour le maintien de la paix sous les auspices des Nations Unies a été l'établissement et l'organisation de la Force d'urgence que



l'Organisation des Nations Unies a envoyée afin de surveiller la frontière entre Israël et l'Égypte en novembre 1956. Cette intervention était d'un genre différent de celle qui avait eu lieu en Corée, où les Nations Unies avaient agi en qualité de belligérant, mais le Canada a spontanément saisi cette occasion pour faire valoir des vues et prendre des mesures du genre de celles qu'il avait préconisées à la suite de l'expérience coréenne.

Le Canada n'a pas pris part aux événements qui ont conduit aux hostilités dont l'ouverture a été marquée par l'attaque d'Israël contre l'Égypte le 29 octobre 1956. Il n'a pas participé non plus aux Conférences internationales qui ont examiné l'avenir du canal de Suez après la nationalisation de celui-ci par l'Égypte en juillet, et il n'était pas membre du Conseil de sécurité qui a tenu des réunions à ce sujet en octobre. Mais lorsque la Grande-Bretagne et la France intervinrent dans la lutte et que l'Assemblée fut convoquée en session extraordinaire le 1<sup>er</sup> novembre (après que l'utilisation du veto eut bloqué toute action de la part du Conseil), le Canada eut à la fois une raison et une occasion d'agir.

Le Canada avait des raisons particulières d'agir en raison de ses liens étroits avec la Grande-Bretagne et avec la France et des tensions que la poursuite des combats aurait provoquées au sein du Commonwealth. Il a profité de l'occasion parce qu'à son avis la résolution de cessez-le-feu adoptée par l'Assemblée ne répondait pas suffisamment à la situation. Elle ne prévoyait ni un règlement de paix, ni une force des Nations Unies «assez puissante pour maintenir la paix aux frontières des pays en cause pendant qu'un règlement politique s'élaborerait», ainsi que le déclara le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, le 2 novembre, à l'Assemblée. Le 3 novembre, le Canada présenta une nouvelle résolution, que l'Assemblée adopta. Elle priait le secrétaire général de présenter dans les 48 heures «un plan en vue de constituer, avec l'assentiment des nations intéressées, une Force internationale d'urgence des Nations Unies chargée d'assurer et de surveiller la cessation des hostilités . . . ». Cette résolution avait pour but de



faciliter l'observation de l'ordre de cessez-le-feu de l'Assemblée en assurant la surveillance internationale de l'observation de cet ordre.

Le secrétaire général se mit rapidement à l'œuvre. L'Assemblée accepta sa recommandation relative à la mise sur pied d'un Commandement des Nations Unies et à la nomination du major-général E. L. M. Burns, chef d'état-major de l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve en Palestine, au poste de chef de ce commandement. Le même jour, le Canada fit savoir qu'il était disposé à fournir un contingent à la Force si on le lui demandait. Les combats cessèrent effectivement le 7 novembre. Le 8, les trois gouvernements en cause acceptèrent en principe de retirer leurs forces, et l'on put entrevoir la fin de la crise. L'Assemblée avait agi avec une rapidité et une sûreté que l'on n'aurait pas crues possibles dix jours plus tôt. Le 15 novembre, des unités avancées de la Force d'urgence des Nations Unies arrivèrent dans la zone d'Israël. Vers la mi-décembre, la Force était entièrement opérationnelle; peu après, les derniers éléments britanniques et français reprenaient la mer.

La FUNU a été l'une des premières forces internationales de maintien de la paix, et il vaut la peine d'examiner brièvement sa nature et ses fonctions. C'est M. Hammarskjöld qui définit les fonctions de la Force à partir de la résolution adoptée par l'Assemblée. Il recommanda que la Force fût temporaire, la durée de sa mission devant être déterminée par les nécessités résultant du conflit. Il ne devait pas être question pour la Force d'influencer l'équilibre militaire, ni par conséquent l'équilibre politique dans les efforts qui visaient à régler le conflit. Les opérations de la Force seraient limitées, dans la mesure où l'on pourrait obtenir le consentement des parties intéressées. On n'envisageait pas de recourir à la force pour mettre en œuvre la politique des Nations Unies aux termes du chapitre VII de la Charte, «... elle n'est pas, malgré son caractère paramilitaire, une force ayant des objectifs militaires.» Son rôle principal devait être «d'entrer en territoire égyptien avec le consentement du Gouvernement égyptien afin d'aider à maintenir le calme pendant et après le retrait des

troupes non égyptiennes et d'assurer le respect des autres dispositions de la résolution du 2 novembre 1956». La Force ne devait pas avoir «des fonctions militaires excédant celles qui seraient nécessaires pour assurer des conditions pacifiques». Enfin, le secrétaire général expliqua la préférence qu'il avait pour une composition équilibrée de la Force; il parvint à obtenir des offres de contributions de la part de 24 pays différents, dont 9 furent acceptées, Afin d'aider le secrétaire général à définir toutes autres fonctions et structures de la Force, l'Assemblée créa un comité consultatif composé de représentants de sept pays dont le Canada.

Le 23 novembre, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada définit devant l'Assemblée l'attitude de son pays à l'égard de la FUNU:

Mon pays appuie très vivement et avec enthousiasme la création de cette force d'urgence, mais à la condition qu'il s'agisse seulement d'une Force des Nations Unies, placée sous le contrôle de notre Organisation, capable d'accomplir la tâche qui lui a été confiée, et que cette force, si elle est à la hauteur de sa tâche, puisse être le début de quelque chose de plus grand et de plus permanent dans l'histoire de notre Organisation, quelque chose dont on parle ici même depuis des années, à savoir l'organisation de la paix par l'action sur le plan international. C'est pourquoi il importe que cette Force soit constituée et organisée de façon à pouvoir accomplir la tâche qui lui sera confiée et à créer ainsi un précédent pour l'avenir.

L'insistance du Canada pour que la Force relève de l'autorité des Nations Unies tenait pour une part à ce qui était arrivé lorsque le Canada avait offert de fournir un contingent à la Force. Le 7 novembre, le premier ministre avait annoncé que le Canada offrirait un contingent canadien ayant l'effectif d'un bataillon. Par la suite, on se rendit compte que ce bataillon, les Queen's Own Rifles, ne convenait peut-être pas à la situation, d'abord en raison de son nom, à quoi s'ajoutait l'identité relative des uniformes canadiens et britanniques, et parce que plusieurs autres pays avaient offert également des bataillons d'infanterie. Après de nouvelles consultations avec les Nations Unies, il fut décidé que le Canada fournirait plutôt des éléments spécialisés d'administration, de transmissions, de génie et de médecine. On avait besoin aussi d'une unité de transport aérien. Le 10 décembre, on annonça que le Canada

acceptait ces diverses conditions. A la fin de décembre, environ 800 militaires canadiens étaient en Égypte ou en route pour ce pays, et une escadrille d'avions de transport étaient en service sur le théâtre des opérations. Neuf ans plus tard, plus de 900 militaires canadiens servaient encore dans la FUNU. Outre une escadrille de reconnaissance qui patrouillait dans le désert à la frontière d'Israël et de la République arabe unie, le contingent canadien comprenait un détachement d'ingénieurs, un escadron des transmissions, une compagnie de transport, un atelier d'infanterie et une unité de transport aérien de l'ARC.

Dans un article qu'a publié la revue trimestrielle «Foreign Affairs» du printemps 1957, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures exprimait l'espoir que l'expérience acquise en Corée et au Moyen-Orient permettrait de mettre au point des rouages permanents dans le cadre de l'ONU, y compris, suivant les besoins, une force de surveillance de la paix. Il revenait en particulier sur l'idée, déjà formulée à l'époque de la Guerre de Corée, d'une invitation aux États membres à signifier leur consentement à fournir des contingents aux Nations Unies pour le maintien de la paix. Cette fois encore, cependant, la crise passa sans que les États membres n'en tirent la leçon. Le secrétaire général définit ce qui lui paraissait être les conditions minimales de toute opération future de maintien de la paix et les exposa dans un rapport qu'il présenta à l'Assemblée générale en 1958. Les gouvernements communistes s'opposèrent à toute discussion, et la plupart des autres gouvernements préférèrent ne pas insister. La question fut oubliée. Le Canada, pourtant, décida d'agir de son propre chef. Bien que le bataillon originairement destiné au Moyen-Orient n'y eût pas été envoyé, il fut tenu en état permanent de servir les Nations Unies, et depuis lors, chaque année un nouveau bataillon est désigné pour le remplacer. Le Livre blanc sur la Défense, édition 1959, déclara pour la première fois que le Canada avait pour politique de «fournir des forces à l'Organisation des Nations Unies pour aider celle-ci à parvenir à ses buts pacifiques».

En 1958, le Canada s'est trouvé de nouveau mêlé aux affaires

du Moyen-Orient, cette fois à titre de membre du Conseil de sécurité. A la suite d'une plainte du Liban relative à une intervention de l'extérieur dans ses affaires nationales, le Conseil de sécurité envoya un groupe d'observateurs surveiller les frontières du Liban. Sur les 591 hommes fournis par dix-neuf pays, 78 le furent par le Canada. Le groupe d'observateurs put mettre fin à son activité en décembre, lorsque la situation fut redevenue normale.

### **Le Congo et Chypre**

Il y a eu d'autres opérations de maintien de la paix des Nations Unies, et le Canada y a pris part, notamment en envoyant des observateurs au Yémen en 1963 et une force chargée de maintenir l'ordre pendant une brève période en Nouvelle-Guinée occidentale, en 1962. Dans les deux cas, le Canada fournit du personnel et des services de l'ARC. Mais les principales participations du Canada vers la fin de la période considérée, ont été à l'Opération des Nations Unies au Congo, qui commença en 1960 et prit fin en 1964, et à la Force des Nations Unies à Chypre, arrivée dans l'île en mars 1964 et qui y est encore.

L'Opération des Nations Unies au Congo fut lancée le 14 juillet 1960 après que le Conseil de sécurité eut autorisé le secrétaire général à prendre les mesures nécessaires pour fournir au Gouvernement du Congo toute l'aide nécessaire jusqu'à ce que les forces de sécurité du Congo puissent maintenir l'ordre elles-mêmes. La résolution invitait d'autre part le Gouvernement belge à retirer ses troupes du Congo. On demanda au Canada de fournir un personnel spécialisé pour la nouvelle force, et le Parlement s'engagea à fournir jusqu'à 500 hommes, y compris un détachement des transmissions et un détachement d'état-major. Le Canada fournit aussi du personnel de l'ARC afin d'organiser les transports aériens. Le contingent canadien prenant part à l'opération du Congo finit par s'élever à 280 hommes de l'Armée canadienne, dont la plupart était chargés d'assurer les communications entre le quartier général des Nations Unies à Léopoldville et les quartiers





Des ouvriers congolais écoutent un signaleur canadien de service à l'entrée d'un champ de tir, près de Léopoldville, où des soldats congolais ont été formés.



généraux des divers secteurs du pays; il y avait aussi 24 aviateurs de l'ARC.

Le Canada appuya sans réserve le secrétaire général dans la tâche difficile que lui imposa l'opération du Congo et dans laquelle il perdit la vie en septembre 1961. Le premier ministre définit de la façon suivante le point de vue du Canada sur l'ensemble de cette question lorsqu'il prit la parole devant l'Assemblée générale le 26 septembre 1960: «Il faut laisser les nations d'Afrique forger leur propre destin; pour l'aide dont elles auront besoin, la source qui convient le mieux est constituée par les organismes des Nations Unies.» Il fit observer d'autre part que les événements du Congo démontraient une fois de plus «qu'il fallait que des forces militaires puissent être immédiatement mises à la disposition des Nations Unies en cas de besoin» et il signala le fait que le Canada tenait en réserve «un bataillon aéroporté pour un tel service.» En avril 1961, à l'Assemblée générale, le représentant du Canada prit la défense de l'action des Nations Unies au Congo contre l'Union soviétique et d'autres États: «Cependant, l'intervention des Nations Unies au Congo était sans aucun doute justifiée et, peut-être, inévitable . . . Il n'est pas déraisonnable de supposer, à tout le moins, que l'intervention des Nations Unies et la présence au Congo des forces des Nations Unies ont été un facteur de préservation de la paix internationale.»

L'opération du Congo a été de loin la plus coûteuse et la plus difficile de toutes celles que les Nations Unies ont entreprises pour le maintien de la paix. La force envoyée dans ce pays a compté jusqu'à 20,000 hommes, venus de 19 pays, et près de 100,000 hommes ont servi dans ses rangs. Les frais de l'opération ont été estimés aux environs de 400 millions de dollars. Le secrétaire général a résumé de la sorte les résultats obtenus par la Force des Nations Unies dans un rapport sur le retrait de celle-ci, en juin 1964: «La présence de la Force des Nations Unies a été le facteur décisif du maintien de l'intégrité territoriale du pays; c'est à elle seule qu'est due la cessation des activités des mercenaires au

Katanga; elle a aussi contribué grandement à prévenir la guerre civile généralisée au Congo.»

Bien que la participation canadienne, en nombre d'hommes, à l'ONUC ait été relativement faible, le détachement canadien des Transmissions a joué un rôle important en établissant un réseau de communications bilingue, dont avaient besoin les nombreuses unités nationales qui constituaient la Force des Nations Unies. A Chypre, en revanche, le Canada a d'abord fourni le plus fort contingent national. Chypre, à la différence du Congo, fait partie du Commonwealth, et d'autre part elle fait l'objet d'un grave différend entre deux alliés du Canada au sein de l'OTAN, la Grèce et la Turquie. Néanmoins, le Canada a examiné avec réserve la possibilité de prendre part à l'opération de maintien de la paix à Chypre. Le premier ministre expliqua à la Chambre des communes, le 19 février 1964, que le Canada prendrait part à cette opération seulement si certaines conditions se trouvaient remplies: composition et mandat satisfaisants de la force, perspective d'une solution politique raisonnablement prochaine, acceptation par le Gouvernement chypriote des mesures projetées, et rattachement de la Force à l'ONU.

Ces conditions furent remplies, d'une manière générale, par l'adoption, le 4 mars, d'une résolution du Conseil de sécurité qui recommandait «la création, avec le consentement du Gouvernement chypriote, d'une Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre,» dont la composition et les proportions devaient être fixées par le secrétaire général en consultation avec les gouvernements directement intéressés. La résolution chargeait la Force «de faire tout ce qui est en son pouvoir pour prévenir toute reprise des combats et, selon qu'il conviendra, de contribuer au maintien et au rétablissement de l'ordre public ainsi qu'au retour à une situation normale». La résolution recommandait d'autre part que la Force demeure à Chypre pendant trois mois et que le secrétaire général désigne un médiateur chargé de rechercher un règlement avec les parties au différend. La faiblesse principale de la résolution, du point de vue du Canada, résidait dans



1964—Un soldat canadien de service à Chypre avec la Force des Nations Unies.

l'imprécision du mandat de la Force, qui ne donnait pas à celle-ci une autorité suffisante pour qu'elle soit en mesure de mener à terme sa tâche délicate et difficile. Le Canada était déçu d'autre part de ce que les frais de l'entreprise dussent retomber sur les gouvernements qui fournissaient des contingents, ainsi que sur le gouvernement chypriote et sur des contributeurs volontaires, et non pas par voie de cotisation sur tous les États membres des Nations Unies.

Le Parlement n'en approuva pas moins, le 13 mars, la participation d'un contingent canadien à la Force, et le même jour une première équipe partait pour Chypre. Dans le courant du mois, le bataillon canadien de maintien de la paix fut transporté dans l'île, accompagné d'une escadrille de reconnaissance et d'éléments d'appui logistique, ce qui faisait en tout plus de 1,100 hommes. Le bataillon canadien, depuis lors, est relevé tous les six mois. Des éléments militaires fournis par l'Autriche, le Danemark, la Finlande, la Grande-Bretagne, l'Irlande et la Suède, ainsi que des éléments de police civile de cinq pays ont porté à plus de 6,000 hommes les effectifs de la Force. Le Conseil de sécurité a décidé de proroger le mandat de la Force à diverses reprises depuis mars 1964.

Par sa présence et par sa prompte intervention dans les situations locales qui surviennent, la Force a pu apaiser d'innombrables querelles qui risquaient de donner lieu à des incidents plus graves. Elle a réussi à prévenir la reprise des hostilités dans l'île, sauf en août 1964, mais cette fois-là les Nations Unies purent rétablir la paix. Les efforts des Nations Unies ont aussi exercé une influence modératrice sur les deux ethnies de l'île et ont empêché que les communications ne soient jamais coupées entre elles. Les conditions ont aussi commencé à revenir vers la normale. Il reste, cependant, que les parties au différend ne se sont pas encore rapprochées de façon sensible d'une solution négociée, en dépit des efforts de médiation, et que la Force des Nations Unies continue d'être indispensable à la préservation de l'ordre public dans l'île.



## **Organisation préalable du maintien de la paix**

La note dominante qui se dégage de cet exposé de la politique et de l'action canadiennes dans le domaine du maintien de la paix par les Nations Unies est le souci constant qu'a le Canada d'un travail d'organisation préalable de la part des gouvernements contributeurs et du secrétariat des Nations Unies. Après l'opération de Suez, comme nous l'avons mentionné plus haut, le Canada avait mis en réserve un bataillon pour le maintien de la paix. D'autres pays, notamment les États scandinaves, avaient également pris des mesures analogues, mais dans l'ensemble l'organisation préalable du maintien de la paix laisse encore beaucoup à désirer. Cette lacune a entraîné la création par l'Assemblée générale d'un Comité spécial des opérations de maintien de la paix, chargé d'effectuer une étude d'ensemble du problème mais qui s'est occupé jusqu'ici presque exclusivement des questions de financement<sup>1</sup>. Une initiative à laquelle le Canada a davantage contribué a été la convocation en novembre 1964 d'une conférence qui a examiné les aspects militaires pratiques du maintien de la paix.

S'adressant à l'Assemblée générale en septembre 1963 et mentionnant ce problème d'une organisation préalable, le premier ministre a proposé que «les gouvernements intéressés étudient les problèmes et les techniques des opérations de maintien de la paix», examen qui pourrait «permettre ultérieurement une mise en commun des ressources disponibles et la création, d'une manière coordonnée, de forces collectives entraînées et équipées pour le service des Nations Unies». Le Canada a donné suite à cette proposition en lançant des invitations à 27 gouvernements choisis d'après leurs contributions passées aux opérations de maintien de la paix et d'après leur intention manifeste de prendre part à des opérations de ce genre dans l'avenir. Ces gouvernements ont été invités à envoyer des experts militaires qui discuteraient de divers aspects techniques du maintien de la paix: commandement et contrôle, logistique, statut des forces des Nations Unies etc. Il n'y aurait ni discussions politiques, ni conclusions officielles. Le but de cette conférence était de convoquer d'anciens participants

---

<sup>1</sup>Voir le "Financement des opérations de maintien de la paix", p. 58.



des opérations de maintien de la paix, rencontre qui donnerait lieu à une mise en commun d'expérience. La réunion ne serait pas tenue sous les auspices des Nations Unies, mais le secrétaire général devait être mis au courant des préparatifs et était invité à envoyer un observateur (qui fut nommé en la personne de son conseiller militaire, le major-général Rikhye). Vingt-deux gouvernements ont répondu à l'appel du Canada, y compris des pays de l'Afrique, de l'Asie, de l'Amérique latine et de l'Europe occidentale.

Les séances eurent un caractère privé et les résultats ne firent l'objet d'aucun communiqué public. En tant qu'initiative nouvelle qui introduisait un élément de préparation dans le maintien de la paix, la conférence a cependant réalisé les objectifs d'une mise en commun de nombreux renseignements utiles, de l'établissement ou de la reprise de contacts au niveau du personnel, et d'une meilleure compréhension chez les gouvernements intéressés des problèmes particuliers de chaque participant. Le Canada serait le premier à admettre néanmoins que des échanges de cette nature devraient avoir lieu en principe aux Nations Unies, et il espère qu'une fois que les problèmes de l'autorisation, du contrôle et du financement du maintien de la paix auront reçu une solution satisfaisante il sera moins difficile aux Nations Unies d'entreprendre ce genre de planification détaillée.

### **Financement des opérations de maintien de la paix**

A l'exception de la Corée pour laquelle le système de financement de l'ONU n'est pas entré en jeu, le coût de toutes les activités de maintien de la paix qui ont été autorisées par l'Organisation avant la crise de Suez s'est inscrit dans le cadre du budget ordinaire et a été défrayé au moyen des quotes-parts régulières des États membres. Ces activités étaient d'une ampleur relativement modeste et comportaient l'envoi de personnel militaire uniquement à titre d'observateurs. Mais avec la création en 1956 de la Force d'urgence des Nations Unies aux termes de la résolution dite de l'Union pour le maintien de la paix, l'Organisation s'est trouvée pour la première fois devant le problème que pose le financement des opérations qui

entraînent de lourdes dépenses. Les prévisions de dépenses pour la première année de fonctionnement de la Force s'élevaient à 25 millions de dollars, et c'était à une époque où le budget ordinaire des Nations Unies pour toutes les autres activités se montait seulement à environ 50 millions. (Le budget de la FUNU pour 1965 était d'environ 18 millions et demi). Le gouvernement canadien croyait fermement qu'il serait peu sage, de la part des Nations Unies, de financer les activités de la Force par les moyens incertains que constitue un appel en faveur de contributions volontaires. La FUNU, de l'avis du Canada, devait être financée par des quotes-parts fixes qui garantiraient de façon plus adéquate la responsabilité collective de tous les membres des Nations Unies en matière de maintien de la paix.

Bien que le point de vue canadien ait obtenu gain de cause, de nombreuses divergences se sont manifestées. Une majorité de 51 nations a appuyé la résolution concernant l'établissement de quotes-parts, mais le bloc soviétique a voté contre et 19 autres pays se sont abstenus. L'URSS a soutenu que le maintien de la paix était strictement la prérogative du Conseil de sécurité et que l'Assemblée générale agissait de manière illégale en établissant la Force et en imposant des quotes-parts pour son financement. Un certain nombre d'États latino-américains ont mis en doute le caractère obligatoire de quotes-parts qui fourniraient des fonds visant à défrayer les dépenses non comprises dans le budget ordinaire. Certains des États arabes ont protesté contre l'imposition d'une quote-part au pays victime de l'agression. Plusieurs gouvernements ont simplement allégué la pauvreté.

Afin d'inviter le plus grand nombre possible de contributions, les pays développés y compris le Canada ont fait des contributions volontaires importantes qui avaient pour but de réduire environ de moitié les quotes-parts des pays insuffisamment développés. Le succès de cette tactique a été ruiné cependant par la crise du Congo qui a entraîné en août 1960 la création de l'Opération des Nations Unies au Congo (ONUC) et des dépenses mensuelles de l'ordre de 10 millions. Les dépenses du maintien de la paix jetaient mainte-

nant une ombre gigantesque par rapport au budget ordinaire de l'Organisation et ont conduit les pays insuffisamment développés à réclamer de plus en plus des allègements financiers. Et qui plus est, une seconde grande puissance, la France, s'est associée à l'URSS dans une opposition active au principe de quotes-parts obligatoires au titre des opérations de maintien de la paix. En vue du financement de l'opération du Congo, l'Assemblée générale, sous la direction des États-Unis, de la Grande-Bretagne, du Canada et de plusieurs autres gouvernements qui soutenaient le principe de la responsabilité collective, a continué d'appuyer et d'adopter des résolutions qui visaient à répartir les dépenses du maintien de la paix entre tous les membres. Il était indispensable en même temps de consentir de plus grandes déductions aux pays insuffisamment développés.

En 1961, la situation financière se détériora gravement et aucun barème des contributions ne fut fixé. L'Assemblée générale autorisa le secrétaire général à émettre des obligations des Nations Unies jusqu'à concurrence de 200 millions de dollars et à utiliser le revenu de ces obligations à des fins qui se rattachent normalement au fonds de réserve. Le Canada fut le premier pays à annoncer qu'il souscrirait à l'émission et il a acheté des obligations des Nations Unies pour un total de \$6,400,000 (É.-U.). L'Assemblée a également décidé de rechercher un avis consultatif de la Cour internationale de Justice afin de déterminer si les dépenses effectuées au titre du maintien de la paix constituaient des «dépenses de l'Organisation» et pouvaient ainsi faire l'objet d'une répartition aux termes de l'article 17 de la Charte. En juillet 1962, la Cour internationale, prenant une décision par neuf voix contre cinq, répondit affirmativement à la question.

Certains gouvernements, notamment ceux des pays communistes, refusèrent de reconnaître l'avis de la Cour et la résolution par laquelle l'Assemblée acceptait cet avis. Le résultat fut qu'au 1<sup>er</sup> janvier 1964 les États communistes se trouvaient sous le coup de l'article 19 de la Charte qui enlève le droit de vote à l'Assemblée générale aux États qui ont accumulé certains arriérés de contri-

butions. Afin d'éviter une confrontation au sujet de l'article 19, la brève dix-neuvième session de l'Assemblée a approuvé divers points essentiels sans mise aux voix et a créé en février 1965 un comité spécial des opérations de maintien de la paix (dont le Canada est membre), qui devait faire une étude générale «de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects, y compris les moyens de surmonter les difficultés financières actuelles de l'Organisation». Le Comité a pu réaliser un accord en août 1965 sur le fait que l'article 19 ne s'appliquerait pas aux arriérés dus au titre de la FUNU et du Congo et que des contributions volontaires seraient demandées afin de combler le déficit de l'ONU.

Le Canada a anticipé cet appel en versant une contribution volontaire de 4 millions, le 1<sup>er</sup> juin 1965. Néanmoins à la fin de l'été, le déficit de l'Organisation était encore de 80 millions.

Le financement de l'UNFICYP s'est fait sans désaccord public aux Nations Unies parce que les quotes-parts n'étaient pas obligatoires. La résolution du Conseil de sécurité, qui créait la Force, stipulait qu'elle serait financée par des contributions volontaires, par les pays fournissant des contingents et par le Gouvernement chypriote. Les frais relatifs à l'UNFICYP, créé en mars 1964, et imputés aux Nations Unies, s'évaluaient le 26 juin 1965 à 27.1 millions de dollars (É.-U.). Dès le 9 juin 1965, environ 38 pays s'étaient engagés à verser près de 25.5 millions au Compte spécial pour l'UNFICYP. Le gouvernement canadien a assumé tous les frais de son contingent durant cette période, lesquels ont excédé de 5.2 millions le montant normal prévu pour le maintien de ces troupes au Canada.

Outre la formule relative aux contributions des États membres (*quotes-parts directes* pour la FUNU et l'ONUC, *contributions volontaires* pour l'UNFICYP), plusieurs pays comme le Canada, qui ont affecté un personnel militaire ou des troupes aux opérations de maintien de la paix, s'accordent respectivement avec l'Organisation sur la répartition de leurs frais. Ainsi pour l'ONUC et la



FUNU, les Nations Unies ont consenti à rembourser au gouvernement canadien tous les frais excédentaires à ceux qu'il aurait assumés pour le maintien de son personnel militaire au Canada. Au 31 décembre 1965, le Canada avait versé des contributions volontaires ou des quotes-parts pour l'ONUC et la FUNU d'environ 13.5 millions, sans exiger que les Nations Unies lui remboursent les premiers frais de transport aérien et maritime de \$1,701,000; notre contribution globale s'est donc chiffrée à près de 15.2 millions. Quant à l'UNFICYP, aucunes recettes collectives n'étant prévues, le Canada acceptait de financer son contingent.

### **Conclusion**

Cet exposé démontre clairement que le Canada, a soutenu énergiquement les Nations Unies dans les efforts qu'elles ont déployés pour le maintien de la paix. Le Canada ne prétend pas avoir des dons particuliers pour ce rôle, bien que dans l'ensemble il se trouvait en mesure de prêter l'assistance demandée aux moments voulus. De même, notre pays ne se croit pas plus sensible que d'autres pays aux dangers de la guerre. La vérité est que, quand il devint évident que le système de sécurité de la Charte n'était pas à la mesure du problème, le Canada acceptait volontiers de mettre en pratique la théorie de contributions 'fonctionnelles' aux activités des Nations Unies qu'il avait préconisée dès le début de l'Organisation. Si les grandes puissances n'allaient pas s'occuper du maintien de la paix, il était naturel que l'appui approprié vienne d'une puissance moyenne avec l'effectif militaire requis et sans désavantages politiques sérieux.

Cette attitude ouverte vers les besoins de l'Organisation dans le domaine du maintien de la paix est allée de pair avec une conviction constante que les actions des Nations Unies pour maintenir la paix sont dans l'intérêt de tous les États membres et que tous doivent partager le fardeau, c'est-à-dire que la responsabilité collective doit être la règle. En réalité les contributions n'ont pas été équitablement réparties; certains États membres ont payé plus que leur part des dépenses de maintien de la paix tandis que d'autres en ont payé moins.



Le Canada se rend bien compte qu'il y a encore loin de l'idéal de sécurité collective à la réalité courante aux Nations Unies. L'Organisation n'avait été constituée ni pour concilier les grandes puissances ni pour leur imposer ses décisions. Néanmoins, le Canada espère toujours qu'à défaut d'unanimité des Grands sur le principe de la responsabilité collective et de son application, il est essentiel que les Nations Unies puissent «s'unir pour la paix» quand il le faut.

## 2. DÉSARMEMENT

Dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, la politique canadienne a surtout tendu au désarmement qu'elle a constamment favorisé. Ces dernières vingt années, nos initiatives aux Nations Unies et au sein d'autres organismes étudiant divers aspects du désarmement prouvent, qu'à ce propos, nos gouvernements successifs ont déployé d'importants efforts.

Le 15 novembre 1945 le premier ministre du Canada, le président des États-Unis et le premier ministre de Grande-Bretagne, dans une déclaration conjointe, proposent la création d'une Commission des Nations Unies qui étudiera les problèmes soulevés par la découverte de l'énergie atomique afin de s'assurer qu'une telle force servira à des fins pacifiques. Le Canada a appuyé cette proposition non pas en qualité de puissance militaire mais plutôt en vue de sa rapide expansion économique et, en particulier, de son rôle d'allié des États-Unis et de la Grande-Bretagne pour le développement de l'énergie atomique en temps de guerre.

Ces aspects de la question ont non seulement tenu le Canada sur ses gardes à propos des grands problèmes en jeu mais ils lui ont permis aussi d'user de sa compétence pour les résoudre. Afin de rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales, l'un des buts primordiaux de l'Organisation, il était clair aussi que tout système de réglementation et de réduction des armements comprendrait les armes atomiques.

L'espoir qui soutenait en 1946 la création de la Commission de l'énergie atomique des Nations Unies, composée des membres du

Conseil de sécurité et du représentant du Canada, a été rapidement anéanti lorsque le projet de M. Baruch, comportant l'établissement d'une Autorité internationale de l'énergie atomique et appuyé par la majorité des membres de la Commission de l'énergie atomique, puis par l'Assemblée générale, a été rejeté par l'URSS. Le plan majoritaire envisageait que l'Autorité «aurait la garde», pour le compte des nations du monde, de *toutes* matières fissiles dès le moment de leur extraction et qu'elle régirait aussi l'exploitation des gisements de ces minerais.

De plus, l'optimisme concernant un prompt accord sur le contrôle des armes atomiques s'est vite dissipé lorsqu'on a constaté que de sérieuses divergences d'opinions existaient entre l'Union soviétique et l'Ouest sur la réduction des armements de type classique. Selon les puissances occidentales, il ne pouvait y avoir désarmement avant de restaurer la confiance internationale par le règlement de différends politiques d'ordre majeur, et avant d'établir un système adéquat d'inspection et de contrôle pour sauvegarder la sécurité nationale. Les Soviétiques, eux, soutenaient qu'une réduction immédiate des armements et des forces armées créerait cette ambiance de sécurité et de confiance internationales, et que tout système de contrôle et d'inspection devait être établi dans le cadre du Conseil de sécurité, et donc assujetti au veto des membres permanents.

Le Canada était membre de la Commission des armements de type classique, formée en 1947 pour traiter de cette affaire, et aussi en 1948-1949 lorsque son représentant appartenait au Conseil de sécurité. Il a collaboré activement à formuler des propositions sur les échanges et la vérification des informations touchant les armements de type classique. Toutefois, lorsqu'en 1949 l'Union soviétique insiste pour lier le contrôle des armements de type classique à celui de l'énergie atomique, la possibilité d'un accord disparaît virtuellement, puis elle est complètement annihilée lorsque les Soviétiques abandonnent la Commission de l'énergie atomique et la Commission des armements de type classique pour protester contre la représentation de la Chine nationaliste.

Au cours de la décennie qui suivit, celle des années 50, plusieurs propositions et contre-propositions ont été présentées en vue d'en venir à une entente. Le lieu de négociation a aussi changé fréquemment. En 1952, une nouvelle Commission des Nations Unies pour le désarmement, composée des membres du Conseil de sécurité et du Canada, a assumé à la fois les fonctions de l'Agence de l'énergie atomique et de la Commission des armements conventionnels. Cependant, aucun progrès n'a été réalisé pendant la guerre de Corée et plus tard des difficultés au sujet des procédures de contrôle et de la priorité des mesures de désarmement ont continué à s'abattre sur la Commission.

En 1954-1955, le Canada et les quatre plus grandes puissances ont participé à un sous-comité établi par la Commission pour le désarmement en vue de mettre fin à l'impasse qui paralysait la question du contrôle et de l'inspection. Malgré le peu de progrès réalisés, le Canada a toujours encouragé la poursuite des négociations. En 1954, par exemple, la délégation du Canada auprès des Nations Unies a soumis une résolution, coparrainée par la suite par les États-Unis, l'Union soviétique, le Royaume-Uni et la France, qui exprimait l'opinion de l'Assemblée générale, soutenait que le développement continu des armements intensifiait la nécessité urgente d'apporter une solution au problème du désarmement et indiquait que d'autres efforts devaient être déployés en vue de parvenir à un accord sur des propositions générales et coordonnées à insérer dans un projet de convention internationale sur le désarmement. Cette résolution a été adoptée à l'unanimité.

Parce qu'il est le plus proche voisin des États-Unis et de l'Union soviétique, le Canada serait exposé advenant une guerre entre ces deux puissances; aussi s'intéresse-t-il à la question du danger d'une attaque par surprise. En 1957, quand les États-Unis ont présenté un programme «de ciel ouvert» destiné à réduire le danger d'une attaque par surprise, le Canada a annoncé qu'il était prêt à collaborer en autorisant une inspection aérienne de son territoire. Le premier ministre a dit:

. . . Le gouvernement canadien a consenti, à condition que l'Union soviétique en fasse autant, à ce que le Canada, en tout ou en partie, soit inclus dans un régime équitable d'inspection aérienne et il fera de son mieux pour s'assurer que ce régime fonctionne efficacement. Nous sommes d'avis qu'on pourrait commencer utilement dans les régions arctiques à établir des sauvegardes contre une attaque par surprise\*.

Cette offre a été communiquée à M. Khrouchtchev à deux reprises en 1958 et a été répétée à plusieurs occasions par la suite.

Les efforts déployés par le Canada n'ont pas porté seulement sur le contrôle des armes atomiques et sur le désarmement. Au cours des années 50, le Canada a participé activement aux efforts déployés à l'échelon international pour établir une agence de contrôle chargée de s'assurer que le matériel et l'équipement nucléaires destinés à des fins pacifiques ne seront pas utilisés à des fins militaires. Comme résultat de ces efforts, l'Agence internationale de l'énergie atomique a commencé ses travaux en 1957 et a élaboré et administré un système de garanties. Le Canada a aussi joué un rôle important, en tant que membre du Comité scientifique des Nations Unies pour l'étude des effets des radiations ionisantes, dans les initiatives visant à mesurer le danger des retombées radio-actives résultant des essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère.

En 1958, le Canada a participé à une conférence qui réunissait les experts de huit nations, dont l'Union soviétique et les alliés de l'Ouest, aux fins d'étudier les différentes méthodes de détection des explosions nucléaires. Ces experts sont convenus qu'il était techniquement possible d'établir un système qui comprendrait un réseau de postes de contrôle sur terre et à bord de bateaux, pour détecter les explosions nucléaires atmosphériques, sous-marines et souterraines. Au cours de la même année, les représentants canadiens ont pris part à une conférence analogue réunie dans le but d'étudier les problèmes techniques que crée la prévention des attaques par surprise. On n'a pu toutefois parvenir à un accord sur ces questions.

---

\*Déclaration du premier ministre, 29 août 1957. Voir le Bulletin des Affaires Extérieures de septembre 1957.



Dans les années subséquentes, le Canada a toujours souligné l'importance de reconnaître les obligations qui incombent aux Nations Unies en matière de désarmement et la valeur des rapports réguliers que font les organismes de négociations à la Commission du désarmement dont les cadres ont été élargis en 1958 de manière à comprendre tous les membres des Nations Unies. Le Canada n'a jamais accepté l'opinion voulant que les responsabilités en matière de désarmement et de contrôle et d'élimination des armes nucléaires soient laissées aux grandes puissances. Comme l'a expliqué le secrétaire d'État aux Affaires extérieures à la Première Commission, le 19 octobre 1960:

Nous croyons qu'il incombe aussi directement aux puissances non nucléaires d'insister pour que la recherche d'un accord se poursuive le plus énergiquement possible. Nous croyons que les puissances non nucléaires ici présentes doivent exercer une certaine pression sur les puissances nucléaires pour que la recherche d'un accord ne soit pas abandonnée, mais pour qu'elle soit menée de toute urgence parce que ce problème met en jeu le sort de l'humanité.

L'importance de la contribution canadienne aux débats sur le désarmement a de nouveau été reconnue lorsque le Canada a été invité, en tant qu'une des cinq nations occidentales à faire partie du Comité sur le désarmement qui n'a connu qu'une brève existence: établi en 1959, il a été dissous en juin 1960 quand la délégation communiste s'est retirée. En décembre 1961, les États-Unis et l'URSS ont convenu de reprendre les négociations au sein d'un Comité de dix-huit puissances sur le désarmement, composé des dix pays initiaux et de huit pays non alignés.

Au cours de la première réunion du Comité des Dix-Huit à Genève en mars 1962, le Canada a donné suite à une recommandation de l'Assemblée générale des Nations Unies présentée en décembre 1961 sur l'application des principes du droit international à l'espace extra-atmosphérique en présentant un projet de déclaration selon lequel l'espace extra-atmosphérique ne doit être utilisé qu'à des fins pacifiques. La déclaration demande l'interdiction de la mise en orbite d'engins porteurs d'armes de destruction massive et recommande que l'on avertisse d'avance les Nations



Unies du lancement de satellites et de missiles. Le premier point a éventuellement été incorporé dans une résolution des Nations Unies. De fait, le Canada a participé activement aux efforts destinés à accorder aux Nations Unies un rôle important dans les activités touchant l'espace extra-atmosphérique et il est membre du Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique formé en 1959.

La recherche d'un accord sur les mesures de désarmement partiel a mené en 1963 à la signature du traité d'interdiction partielle interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau. Le Canada a bien accueilli cette importante réalisation et a donné son adhésion au traité le 8 août 1963, trois jours après sa signature à Moscou. Il continue de réclamer un traité général qui interdirait tous les essais nucléaires y compris les essais souterrains, à des conditions qui offriraient une ferme assurance que les engagements qui ont été pris sont observés. Jusqu'ici, on n'a pu parvenir à conclure un traité général d'interdiction des essais nucléaires en raison de l'incapacité des deux principales puissances nucléaires de parvenir à un accord sur les mesures efficaces de vérification. Au cours de la session de 1965 du Comité des Dix-Huit, la Suède a proposé la création d'un club international de détection nucléaire, où l'on mettrait en commun l'information obtenue grâce à l'équipement sismique amélioré et l'introduction de diverses techniques pour améliorer la capacité internationale de détection des explosions nucléaires souterraines. Le Canada possède les connaissances et le matériel technique et est bien situé géographiquement pour apporter une importante contribution à un système international de surveillance. Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a annoncé devant l'Assemblée générale des Nations Unies le 24 septembre 1965 que le gouvernement canadien est prêt à se joindre aux autres nations pour élaborer un traité général d'interdiction des essais nucléaires.

Au cours des dernières années, la diffusion des connaissances nucléaires et une capacité industrielle accrue ont créé des conditions qui permettraient à plusieurs nations d'entreprendre un

programme de fabrication d'armes nucléaires. Conséquemment, la recherche d'une méthode destinée à empêcher la dissémination des armes nucléaires a revêtu un nouveau caractère d'urgence.

Dans un discours à Genève le 3 mai 1965, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a signalé qu'aujourd'hui le principal objectif du désarmement est de limiter la dissémination des armes nucléaires. Cet objectif, a-t-il dit, a été poursuivi par l'application de garanties aux transferts de matériaux et d'équipement nucléaires d'un pays à un autre et par la conclusion du traité d'interdiction partielle des essais nucléaires. Le ministre a alors proposé plusieurs solutions nouvelles qu'il y aurait lieu d'envisager:

- a) l'extension, selon la base la plus compréhensive possible, des garanties sur les transactions commerciales en matières nucléaires;
- b) l'extension du traité d'interdiction partielle des essais, de manière à comprendre les essais souterrains;
- c) la réduction, par les puissances nucléaires, de leurs stocks de réserve d'armes nucléaires;
- d) des conventions entre pays non nucléaires sur la «non-acquisition d'armes nucléaires», comme l'envisagent diverses propositions visant à créer des zones régionales dénucléarisées;
- e) une garantie contre les attaques nucléaires à fournir aux États non nucléaires;
- f) la conclusion d'un accord universel de non-dissémination, en vertu duquel les puissances nucléaires s'engageraient à ne pas céder d'armes nucléaires aux pays non nucléaires et ces derniers, à ne pas en acquérir;
- g) l'établissement d'organismes de vérification et de contrôle à l'échelle universelle ou régionale.

S'adressant à l'Assemblée générale le 24 septembre 1965, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a dit:

Ce ne sont plus seulement une ou deux puissances, mais cinq, qui possèdent maintenant des armes nucléaires, et chacun admet que plusieurs autres gouvernements ont la capacité d'en fabriquer. Le secrétaire général . . . a décrit la dissémination des armements nucléaires comme étant la question la plus urgente à l'heure actuelle. Le Gouvernement du Canada appuie énergiquement cette opinion.

Le Canada a joué un rôle actif dans les efforts déployés en vue de parvenir à une entente internationale destinée à empêcher la dissémination ou la prolifération des armes nucléaires. En collaboration avec les États-Unis, la Grande-Bretagne et l'Italie, le Canada a contribué à la préparation des projets de traité sur la non-prolifération des armes nucléaires qui ont été présentés au Comité des Dix-Huit le 17 août 1965 et il participe activement aux négociations en vue d'un traité international.

### 3: Égalité de droits des peuples et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

*Développer entre les nations des relations  
amicales fondées sur le respect du principe de  
l'égalité de droits des peuples et de leur  
droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes  
autres mesures propres à consolider la paix  
du monde.*

Deuxième but des Nations  
Unies (article 1, alinéa 2 de  
la Charte)

Le colonialisme, ou «l'administration des territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes», comme l'indique la Charte, est un fait historique bien établi, mais il n'y a pas très longtemps qu'il est considéré dans la plupart des pays du monde comme un mal politique qui devrait disparaître au plus tôt.

Le pacte de la Société des Nations a reconnu que le colonialisme est un problème international majeur, mais il n'a fixé d'obligations qu'en ce qui concerne les territoires coloniaux des puissances vaincues. Le pacte, déclarant que «le bien-être et l'évolution» des peuples de ces territoires est une «mission sacrée de la civilisation», les plaçait sous la tutelle de certaines puissances alliées, mandataires de la Société. La seule obligation des membres de la Société à l'égard des territoires coloniaux, outre le régime de mandat, était «d'assurer un juste traitement des aborigènes dans les territoires sous leur contrôle».

## La Charte et la décolonisation

La Charte des Nations Unies marque un progrès considérable sur le pacte de la Société. D'abord, tous les membres des Nations Unies qui ont des territoires dépendants sous leur contrôle reconnaissent le principe de la primauté des intérêts des habitants de ces territoires et acceptent de favoriser leur prospérité dans toute la mesure du possible. Cet engagement est défini comme une « mission sacrée » et pour souligner son importance, on en a fait une déclaration (chapitre XI de la Charte). Deuxièmement, la Charte favorise une évolution vers un gouvernement autonome ou vers l'indépendance. La façon de penser est ici tout à fait différente de celle de 1919. Le troisième pas important réalisé par la Charte est peut-être l'obligation spécifique imposée à toutes les puissances coloniales de transmettre régulièrement aux Nations Unies une information détaillée sur les conditions économiques, sociales et celles relatives à l'instruction dans les territoires dont elles sont responsables. C'est le tremplin qui a permis à l'Assemblée générale d'assumer graduellement un rôle de surveillance en ce qui concerne les progrès politiques et la mise en valeur de tous les territoires coloniaux.

La Charte divise les territoires coloniaux en deux catégories. Un régime international de tutelle a remplacé le régime des mandats de la Société et toutes les puissances mandataires (Australie, Belgique, Grande-Bretagne, France, Japon, Nouvelle-Zélande et Afrique du Sud), à l'exception d'une, ont accepté de faire passer leurs territoires sous mandat sous le nouveau régime (l'Afrique du Sud a refusé de placer sous tutelle le territoire sous mandat du Sud-Ouest africain). En vertu du nouveau régime, les Nations Unies, agissant par l'intermédiaire du Conseil de tutelle et de l'Assemblée générale, jouissent d'un pouvoir de surveillance grandement accru. Le pouvoir d'examiner les décisions orales et écrites sans l'intervention de la puissance chargée de l'administration et le droit d'envoyer des missions d'observation dans les territoires sous tutelle sont particulièrement importants. A la fin de 1949, onze territoires avaient été placés sous la tutelle des Nations Unies aux termes d'accords de tutelle particuliers.



Dans la deuxième catégorie figurent tous les territoires non autonomes autres que ceux qui ont été spécifiquement placés sous tutelle. L'obligation juridique la plus importante est de fournir des renseignements aux Nations Unies sur les progrès économiques, sociaux et de l'instruction, mais l'objectif reconnu est de développer la capacité des populations de s'administrer elles-mêmes, de tenir compte des aspirations politiques des populations autochtones sous le régime colonial et «de les aider dans le développement progressif de leurs libres institutions politiques, dans la mesure appropriée aux conditions particulières de chaque territoire et de ses populations et à leurs degrés variables de développement» (article 73).

Le Sud-Ouest africain est le seul territoire sous mandat qui n'ait pas obtenu son indépendance ou qui n'ait pas été placé sous un régime de tutelle. En 1950, la Cour internationale de justice a déclaré que le pacte et le mandat contenaient toujours les obligations internationales de l'Afrique du Sud et que les Nations Unies avaient droit d'exercer une surveillance sur l'administration du territoire par le gouvernement d'Afrique du Sud. Toutefois, l'Organisation n'a jamais pu exercer cette fonction de façon efficace et le statut de l'Afrique du Sud est demeuré inchangé jusqu'à ce jour, bien que les Nations Unies se soient intéressées de façon plus active et plus déterminée au bien-être des peuples africains et à leurs droits à disposer d'eux-mêmes.

Ces trois catégories continuent d'exister, mais la différence qui les sépare est beaucoup plus une question de terminologie qu'une question de fond depuis l'adoption de la Déclaration de 1960 sur le colonialisme.

A San Francisco, le Canada a déclaré que le chapitre XI représente une codification plus vaste que jamais auparavant des principes applicables aux territoires coloniaux. C'est autant de gagné. Les délégués du Canada ont exprimé l'espoir que la déclaration relative aux territoires non autonomes que renferme ce chapitre fasse naître «une saine compétition entre les puissances

coloniales pour assurer aux populations sous leur surveillance des conditions meilleures». Elle apportera du moins aux Nations Unies un flot sans précédent d'informations qui serviront peut-être à améliorer les politiques coloniales.

### **Évolution de la décolonisation**

La campagne de décolonisation a été un des points importants de la politique des Nations Unies. Il est difficile d'établir la part qui revient aux Nations Unies dans les progrès réalisés avec une rapidité incroyable dans le domaine de la décolonisation. Un observateur l'explique de la façon suivante :

On ne peut diviser l'histoire des Nations Unies en périodes «d'avant» et «d'après» distinctes, ni répartir en temps l'influence des Nations Unies sur la décolonisation et l'influence de la décolonisation sur les Nations Unies. La décolonisation est un processus constant et les Nations Unies continuent d'influencer cette évolution et de subir son influence. De fait, la participation de l'Organisation aux questions coloniales tend d'elle-même à se perpétuer et à augmenter; chaque victoire de l'autodétermination crée un nouvel État membre qui vient s'ajouter à la force anti-coloniale de l'Organisation<sup>1</sup>.

Un autre aspect important est le rôle toujours croissant que joue l'Assemblée générale comme enceinte principale des discussions sur le colonialisme, en grande partie parce que les États qui favorisent une décolonisation rapide sont en meilleure position au sein de cet organisme. Au cours des premières années, les puissances coloniales de l'Ouest possédaient une majorité sûre contre toute résolution qu'elles considéraient inacceptable. Cette position s'est bientôt effritée avec la venue de nouveaux États membres d'Afrique et d'Asie, tous issus de l'émancipation coloniale et ses plus vigoureux défenseurs.

Dans la lutte contre le colonialisme occidental, les Afro-asiatiques pouvaient compter sur les votes des États communistes, mais la campagne de décolonisation n'a jamais été dirigée par ces États.

---

<sup>1</sup>Inis L. Claude Jr: *L'évolution de l'ONU et de son rôle*, essais fondés sur une série de conférences données à l'Institut universitaire des hautes études internationales de Genève, du 27 au 29 octobre 1964.

## **Territoires non autonomes**

C'est dans les territoires coloniaux britanniques que la décolonisation a connu les progrès les plus rapides. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la Grande-Bretagne a accordé l'indépendance à plus de 665 millions de personnes dans 21 territoires. Trente-quatre territoires totalisant plus de neuf millions d'habitants sont encore sous le régime colonial, mais à divers stades d'autonomie. La politique coloniale de la Grande-Bretagne était empirique et éclairée et se fondait sur une conception visant à considérer les territoires coloniaux, particulièrement les plus importants, comme des «nations à l'état embryonnaire» et l'évolution constitutionnelle des colonies britanniques ressemble de plusieurs façons à la voie adoptée au cours des siècles par les institutions parlementaires britanniques.

La politique coloniale de la Grande-Bretagne est généralement bien vue des Nations Unies; durant l'après-guerre, la fin recherchée par la Grande-Bretagne n'a jamais soulevé de doute: l'autonomie était l'objectif reconnu. Il en est de même, depuis 1959, de l'autre grande puissance coloniale européenne, la France, mais il est évident qu'il n'en fut pas ainsi du Portugal dont les politiques ont un but tout à fait différent.

Le rôle joué par les Nations Unies en vue de faciliter la décolonisation a été fixé non par les dispositions de la Charte relatives aux territoires coloniaux, dispositions limitées et soigneusement circonscrites, mais par le but et la signification donnés à ces dispositions par la majorité écrasante des membres des Nations Unies. D'autre part, l'empressement de la plupart des puissances coloniales à répondre aux demandes raisonnables a permis d'accuser des progrès rapides. Les événements suivants illustrent cette évolution:

- a) Bien qu'il n'y avait aucune obligation de transmettre des informations politiques sur les territoires non autonomes, l'Australie, le Danemark, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis ont fourni, depuis le début, des renseignements sur les institutions gouvernementales de leurs territoires. En 1961, la Grande-Bretagne a dépassé la Charte et a fourni aux Nations Unies des renseignements sur l'évolution

politique et constitutionnelle de ses territoires dépendants, décision considérée à juste titre comme étant d'importance primordiale.

- b) La Charte n'autorise pas expressément l'Assemblée à faire des recommandations sur les affaires politiques des territoires coloniaux. Cependant, ce droit a été peu à peu revendiqué. Devant l'opposition première des puissances coloniales, l'Assemblée s'est habituée à ne faire que des recommandations générales sur des groupes régionaux de territoires. Au cours des dernières années, elle a évolué jusqu'au point où faire des recommandations sur les événements politiques des territoires coloniaux particuliers est la pratique acceptée. Les puissances coloniales, telles la Grande-Bretagne ont évolué avec le temps au gré des «winds of change» (souffles de nouveauté), expression créée par un premier ministre britannique et souvent citée au sein des Nations Unies. Tout en réservant sa position sur la légalité de telles recommandations, la Grande-Bretagne a continué à coopérer avec les Nations Unies à la décolonisation et, dans la mesure du possible, a cherché à répondre aux demandes des Nations Unies.
- c) Une évolution analogue est survenue en ce qui concerne le droit de l'Assemblée d'entendre des pétitionnaires des territoires coloniaux. Cette pratique ne figure pas dans la Charte; aussi, au cours des premières années, on n'entendait des pétitionnaires que si la puissance coloniale en question y consentait. Avec le temps, et avec l'augmentation de la majorité anti-coloniale, l'Assemblée a revendiqué le droit d'entendre des pétitionnaires de territoires sur lesquels les Nations Unies n'avaient reçu aucune information: citons comme exemple les territoires portugais tels l'Angola et le Mozambique. L'attitude des puissances coloniales a aussi changé. Puisqu'elles ne pouvaient plus empêcher l'Assemblée d'entendre les pétitionnaires, la majorité en est venue à accepter cette procédure de même que l'extension de la juridiction de l'Assemblée, pourvu que les pétitionnaires puissent de bon droit parler au nom de la population du territoire en question.
- d) La Grande-Bretagne et d'autres puissances coloniales délimitaient habituellement les visites dans leurs territoires coloniaux des commissions des Nations Unies chargées d'enquêter sur les conditions dans ces territoires et de faire rapport de leurs découvertes aux Nations Unies. Ces missions d'observation sont permises dans le cas des territoires sous tutelle, mais la Charte ne prévoit pas de telles visites dans les territoires non autonomes. La Grande-Bretagne est d'avis que c'est là une ingérence inacceptable dans l'administration de ses territoires. Toutefois, un membre chargé de l'administration, la Nouvelle-Zélande, a récemment dépassé les exigences de la Charte en demandant aux Nations Unies de surveiller les élections tenues dans les îles Cook en 1965. C'est là un exemple de la façon dont une attitude souple de la part d'une soi-disant «puissance coloniale» peut en pratique dépasser les obligations de la Charte ou les demandes de l'Assemblée.



## **De la tutelle à l'indépendance**

Le succès du régime de tutelle des Nations Unies est confirmé par le fait que huit des onze territoires qui étaient déjà sous tutelle ont maintenant obtenu leur indépendance ou se sont joints à un État indépendant.

Le Togo britannique a choisi de se joindre au Ghana qui est devenu indépendant en 1957. La même année, une Commission spéciale des Nations Unies dont le Canada était membre, a visité le Togo français et a recommandé la tenue d'élections en 1958 pour permettre aux habitants de décider de leur avenir. Le Canada a par la suite coparrainé une résolution touchant le contrôle des élections par les Nations Unies. Les élections ont favorisé l'indépendance, statut obtenu par le Togo en 1960.

Le Cameroun français et la Somalie italienne ont aussi obtenu leur indépendance en 1960. En 1961, la tutelle de la Grande-Bretagne sur le Cameroun a été levée lorsque le Cameroun du Nord a opté pour le Nigéria et que le Cameroun du Sud a choisi de se joindre à la République du Cameroun (anciennement le Cameroun français). Le Tanganyika est devenu indépendant en décembre 1961 et le territoire des Samoa occidentales sous tutelle de la Nouvelle-Zélande a obtenu son indépendance le mois suivant, soit le 1<sup>er</sup> janvier 1962.

L'histoire du Ruanda-Urundi est plus agitée. En 1960, après que de violents désordres eurent secoué ce territoire sous tutelle de la Belgique au cœur de l'Afrique, une commission des Nations Unies a été établie et chargée de se rendre dans ce pays et de diriger les élections législatives. Une commission spéciale sur l'amnistie, à laquelle participait un représentant du Canada, a aussi été envoyée au Ruanda-Urundi en 1961 pour examiner les cas de crimes sérieux dans le but de mettre en œuvre une recommandation de l'Assemblée visant à accorder une amnistie totale et inconditionnelle. Deux agents de la Gendarmerie royale du Canada ont fait partie de cette équipe des Nations Unies. Après les élections tenues plus tard dans l'année, l'Assemblée générale



a accepté le 1<sup>er</sup> juillet 1962 comme date de l'accession à l'indépendance en tant qu'États séparés du Ruanda et du Burundi.

Trois territoires du Pacifique sont encore sous tutelle: la Nouvelle-Guinée et le Nauru administrés par l'Australie et les îles du Pacifique, territoire sous tutelle administré par les États-Unis.

### **Déclaration sur le colonialisme**

Le 14 décembre 1960, l'Assemblée générale, après un débat approfondi sur l'ensemble du problème de la décolonisation, a adopté une déclaration relative à l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux. Cette déclaration a été adoptée par une majorité écrasante au sein de l'Assemblée générale: 89 États, y compris le Canada, ont voté en faveur; aucun membre n'a voté contre ces dispositions et une petite minorité seulement s'est abstenue. Il s'agit en un sens du couronnement des efforts des Nations Unies pour mettre fin au colonialisme. La déclaration renferme quatre points principaux:

- 1) Dans la déclaration sur le colonialisme, l'Assemblée proclame la nécessité de mettre rapidement et inconditionnellement fin au colonialisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations.
- 2) La sujétion des peuples à une subjugation, à une domination et à une exploitation étrangères constitue un déni des droits fondamentaux de l'homme, est contraire à la Charte des Nations Unies et compromet la cause de la paix et de la coopération mondiales.
- 3) Tous les peuples ont le droit de libre détermination. De plus, la déclaration demande de mettre fin à toute action armée et à toutes mesures de répression dirigées contre les peuples dépendants et affirme que le manque de préparation dans les domaines politique, économique ou social ou dans celui de l'enseignement ne doit jamais être pris comme prétexte pour retarder l'indépendance.

- 4) Ce qui est encore plus important, c'est que la déclaration demande que des mesures immédiates soient prises, dans tous les territoires coloniaux, pour transférer tous pouvoirs aux peuples de ces territoires, sans aucune condition ni réserve, conformément à leur volonté et à leurs vœux librement exprimés, afin de leur permettre de jouir d'une indépendance et d'une liberté complètes.

Il est difficile de déterminer les effets de la déclaration sur le colonialisme sur le mouvements des territoires dépendants vers l'indépendance. La déclaration était beaucoup plus un énoncé des objectifs qu'un encouragement à de nouveaux efforts de la part des puissances administrantes, dont la plupart avaient déjà en 1960, accepté les nouvelles perspectives. De plus, la déclaration n'est pas très utile à l'élaboration de lignes de conduite touchant la plupart des autres territoires coloniaux (environ 50 en 1965), soit que ces territoires soient trop petits pour que l'indépendance soit significative ou soit que le problème des relations raciales fasse obstacle à l'apport de solutions simples ou rapides.

#### **Attitude du Canada**

L'attitude du Canada en face du problème visant à mettre fin au colonialisme se fonde sur le concept de la libre disposition de soi-même et sur notre désir d'aider à promouvoir l'évolution, du régime colonial à l'autonomie et à l'indépendance, de tous les peuples dépendants qui désirent obtenir ce statut, à un taux de développement régi seulement par une étude pratique de la stabilité interne. Le Canada reconnaît que chaque territoire colonial a ses propres problèmes et ses propres conditions. De notre avis, les Nations Unies devraient donc chercher à appliquer les méthodes appropriées aux circonstances dans chaque cas. Enfin, puisque les autorités administrantes ne peuvent partager ou rejeter leurs responsabilités à l'égard des peuples dépendants sous leur surveillance, le Canada croit que si les Nations Unies doivent travailler à une évolution ordonnée, elles doivent tenir compte de ces responsabilités de même que du désir des habitants du territoire colonial en question.

Aux Nations Unies, le Canada de même que l'Irlande et les États scandinaves, ont présenté un point de vue modéré, occidental mais «non colonial». A l'occasion, le Canada a joué un rôle utile et constructif. A titre d'exemple typique, citons qu'en 1959 le Canada a coparrainé une résolution établissant une commission chargée d'étudier les principes qui détermineront l'obligation de transmettre aux Nations Unies des renseignements sur les territoires coloniaux. Le rapport de la commission a aidé à éclaircir un point controversé depuis longtemps.

Nous avons eu tendance à évaluer les résolutions coloniales d'après leur caractère pratique: pourra-t-on les mettre à exécution? Pourra-t-on obtenir la collaboration de la puissance coloniale en question? Les résolutions sont-elles raisonnables et constructives?

Pour ces raisons, les délégués du Canada ont souvent souligné le besoin d'accorder une formation professionnelle rapide au personnel dans les territoires sous tutelle et les territoires non autonomes. L'expérience a montré que si les territoires coloniaux doivent franchir le seuil de l'indépendance et devenir des nations viables, il leur faut une base solide d'administrateurs compétents. Tous les pays peuvent travailler à cette tâche. Depuis plusieurs années maintenant, le Canada assure une formation technique et une éducation supérieure à des milliers d'étudiants des territoires coloniaux.

Le Canada est d'avis que la meilleure solution au problème de la décolonisation est une préparation prudente à l'indépendance, menée avec un sens approprié du caractère urgent de la situation tout en tenant compte des aspirations des peuples dans les territoires coloniaux. Le représentant du Canada a affirmé en 1961:

En matière d'indépendance, le danger, me semble-t-il, n'est pas que la puissance administrante refuse de s'incliner en fin de compte devant l'élan du nationalisme. Nous avons eu, dans une très grande majorité de cas, la preuve éclatante du contraire. Le danger est plutôt, dans le cas de territoires administrés selon des conceptions différentes, que l'indépendance ne trouve les habitants presque totalement impréparés à assumer les responsabilités nouvelles qu'ils demanderont et obtiendront certainement.

C'est pourquoi nous autres Canadiens appuyons pleinement la méthode britannique: créer les cadres administratifs en formant un noyau de fonctionnaires qui, à l'heure de l'indépendance, devra fidélité non pas à une tribu ou à un parti, mais à l'ensemble du pays. La sagesse de cette politique est amplement démontrée.

Pour que l'indépendance soit durable, pour qu'elle ne donne pas naissance à des factions et à des luttes intestines, il faut aussi qu'elle s'institue dans l'harmonie et dans l'ordre. C'est ainsi que la France et la Grande-Bretagne ont procédé avec une ampleur et une rapidité sans précédent dans l'histoire mondiale.

Le Canada est d'avis que la déclaration de 1960 sur le colonialisme a une application universelle. A l'occasion, les orateurs canadiens ont rappelé aux Nations Unies que l'Occident n'est pas le seul responsable du colonialisme, que le colonialisme s'applique également au refus de liberté et de la libre disposition de soi-même à l'endroit de tous les peuples dépendants, et que l'Assemblée doit s'efforcer de mettre en œuvre la déclaration dans toutes les régions où le progrès vers l'indépendance et la liberté est délibérément entravé et refusé.

### **Les autres problèmes coloniaux**

Si on laisse de côté les territoires qui s'acheminent vers l'indépendance et les cas spéciaux comme Papoua et la Nouvelle-Guinée, les autres problèmes coloniaux peuvent être classés sous trois catégories:

- 1) Les petites îles qui peuvent à peine espérer maintenir dans l'avenir une indépendance viable. Ici, la solution semble être la fédération en entités plus grandes ou la libre association avec un État indépendant. Citons comme exemple les îles Salomon, les Nouvelles-Hébrides, l'île Pitcairn, les Seychelles, l'île Sainte-Hélène, les îles Vierges britanniques, les îles Cayman et les îles Turks et Caicos.
- 2) Les territoires qui ont des problèmes spéciaux, stratégiques ou autres. Citons comme exemple de cette catégorie, Aden, Hong-Kong, le Souaziland et Gibraltar.
- 3) Les problèmes de décolonisation les plus graves se présentent en Afrique du Sud et en Afrique centrale où l'on rencontre des sociétés multiraciales encore sous le régime colonial ou dirigées par une minorité blanche. Apporter une solution à ces questions, considérées du point de vue de la discrimination raciale ou de la transition à un gouvernement par la majorité, est un des plus grands problèmes politiques des Nations Unies.



Sous cette dernière catégorie, deux points sont souvent désignés comme problèmes difficiles:

- 1) La question des territoires portugais en Afrique (Angola, Mozambique, Guinée portugaise) issue des protestations du Portugal soutenant que ces possessions font partie de son territoire métropolitain. Le Portugal refuse obstinément d'admettre que les Africains dans ses territoires outre-mer ont droit à l'autonomie et à l'indépendance;
- 2) Le problème de la Rhodésie, un territoire qui depuis 40 ans jouit de fait d'une autonomie à tous les points de vue sauf celui des affaires extérieures, mais qui a encore le statut de colonie britannique. Quoique la politique raciale de la Rhodésie ne se fonde pas sur *l'apartheid*, le progrès vers une association des Africains et de la minorité européenne dirigeante a été péniblement lent.

Une troisième question, qui n'est pas une question de décolonisation mais qui est analogue sur certains aspects, est celle des politiques raciales en Afrique du Sud et dans le Sud-Ouest africain.

En formant son opinion sur ces problèmes, le Canada a été conscient des difficultés qu'ils comportaient. En ce qui concerne les territoires portugais en Afrique, le Canada a encouragé le Portugal à accepter et à reconnaître l'objectif d'autodétermination des peuples africains du Mozambique, d'Angola et de la Guinée portugaise. La position du Canada est bien exprimée dans la déclaration suivante d'un représentant canadien, parlant au cours des débats de 1962 sur un projet de résolution touchant la situation en Angola:

Il aurait été chimérique de croire que le peuple angolais n'éprouverait pas le désir impérieux d'indépendance, de liberté et d'égalité qui balaye l'Afrique depuis quelques années. La condition préalable à un progrès politique satisfaisant est qu'un accord général intervienne entre la population d'un territoire non autonome et la puissance administrante sur les objectifs finals. Cela suppose qu'on reconnaisse nettement que la libre détermination est le but du progrès politique. Le résultat n'en sera pas nécessairement une brusque rupture des liens établis de longue date avec la puissance administrante. Nous avons vu comment des liens économiques et culturels peuvent être maintenus et s'affirmer après l'accession à l'indépendance, et même le maintien d'une association politique permanente n'est pas forcément exclu. Mais les peuples des territoires dépendants—celui de l'Angola ne permettra pas qu'on fasse de lui une exception—veulent absolument décider eux-mêmes de leur destinée politique.



... Alors que les moyens de réaliser la libre détermination et les étapes des progrès vers ce but peuvent faire l'objet de négociations, la reconnaissance et la définition du but lui-même ne peuvent attendre.

En ce qui concerne la fourniture d'armes et de matériel militaire dont pourrait se servir le Portugal dans ses territoires africains, le Canada n'a pas livré de matériel militaire au Portugal en vertu des dispositions d'aide mutuelle depuis novembre 1960. En 1963, à la suite d'une résolution du Conseil de sécurité qui demandait à tous les États de ne pas vendre et de ne pas fournir d'armes et de matériel militaire dont pourrait se servir le Portugal pour maintenir son régime dans ses territoires outre-mer, cette politique a été réaffirmée. La réponse du Canada aux Nations Unies déclarait entre autres:

En ce qui concerne la vente d'armes et de matériel militaire sur une base commerciale, la politique du gouvernement canadien est depuis 1960 d'empêcher l'exportation au Portugal ou dans les territoires sous administration portugaise d'armes ou de matériel qui, de l'avis des autorités canadiennes, seraient utilisés à des fins militaires dans les territoires portugais outre-mer.

Les politiques raciales d'Afrique du Sud n'entrent pas sous le chapitre de la décolonisation, mais plutôt sous celui de la discrimination raciale; cependant, il serait peut-être bon d'effleurer la position du Canada à ce sujet. Le Canada condamne *l'apartheid*, mais est opposé aux mesures extrêmes telles que les sanctions ou l'expulsion. Le 18 octobre 1963, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a expliqué l'attitude du Canada à ce sujet:

Quelques délégations ont déjà réclamé que l'Afrique du Sud soit expulsée de notre Organisation ou que le Conseil de sécurité impose à l'Afrique du Sud d'autres sanctions afin d'amener son gouvernement à modifier sa politique. Parce que cette politique est à nos yeux répugnante, honteuse et contraire à la dignité humaine, cela ne nous amène pas à conclure que le meilleur remède serait de mettre l'Afrique du Sud au ban de la communauté internationale. L'expulsion ne ferait que rendre plus difficile la tâche de convaincre les Blancs d'Afrique du Sud qu'il leur faut trouver une solution à leur présent dilemme et pourrait également accroître les difficultés que connaît déjà le reste de la population.

Cette Assemblée a dans cette affaire des responsabilités très graves. Ma délégation est d'avis que, seulement si nous procédons avec modération y aura-t-il quelque possibilité de convaincre le gouvernement de l'Afrique du

Sud de la nécessité de composer avec le grand mouvement de liberté et d'indépendance qui en vingt ans a changé la face de l'Afrique. Si nous adoptions une résolution condamnant la politique suivie par le gouvernement d'Afrique du Sud mais recommandant diverses mesures qui ne pourraient être mises en pratique en raison des différences d'opinions sur les méthodes à employer, nous ne serions guère plus avancés sur le chemin qui mènera éventuellement à la solution pacifique du problème.

Le Canada a clairement précisé aux représentants d'Afrique du Sud à maintes occasions qu'il désire instamment voir un changement dans la politique pratiquée par le gouvernement d'Afrique du Sud et la fin des mesures de répression, y compris les tribunaux arbitraires et l'arrestation de particuliers pour des offenses politiques, condamnées dans les résolutions des Nations Unies.

Le Canada n'accorde aucune assistance militaire ou économique à l'Afrique du Sud. En 1963, le Conseil de sécurité a adopté deux résolutions condamnant les politiques d'*apartheid* de la République d'Afrique du Sud. La première demandait à tous les États de cesser toute vente et tout envoi d'armes, de munitions et de véhicules militaires à l'Afrique du Sud. La deuxième interdisait la fourniture d'équipement et de matériaux pour la fabrication et le maintien d'armes et de munitions en Afrique du Sud. A la suite de l'adoption de ces recommandations par le Conseil de sécurité, le gouvernement canadien a décidé qu'il n'accepterait plus de nouvelles commandes de l'Afrique du Sud pour des articles d'équipement militaire et ne permettrait pas l'envoi de tel équipement à l'Afrique du Sud. Une politique analogue a été adoptée en ce qui concerne la fourniture d'équipement et de matériaux pour la fabrication d'armes en Afrique du Sud.

Les événements survenus en Rhodésie au cours des dernières années ont profondément inquiété le Canada. Il est impossible dans une publication de ce genre de faire l'historique très compliqué de la crise rhodésienne. Il suffit peut-être de noter que les efforts déployés par le gouvernement du premier ministre Ian Smith en vue d'obtenir l'indépendance en 1965 n'étaient pas seulement illégaux, mais en conflit direct avec les principes fondamentaux de la politique suivie par les gouvernements britanniques successifs,

à savoir que l'indépendance ne peut être obtenue qu'en vertu des dispositions constitutionnelles acceptables à la majorité des habitants du territoire en question.

Le premier ministre a exposé les vues du gouvernement canadien sur l'indépendance rhodésienne dans une déclaration faite à la Chambre le 17 juillet 1964 à la fin de la Conférence des premiers ministres du Commonwealth. Il a souligné que les gouvernements de tous les pays du Commonwealth, y compris le Canada, sont convenus de ne pas reconnaître la déclaration unilatérale d'indépendance de la Rhodésie. Il a alors fait mention des conséquences économiques et politiques graves que pourrait causer toute action inconstitutionnelle du gouvernement rhodésien. Il a aussi dit que le gouvernement canadien appuyait l'idée d'une conférence à laquelle assisteraient les représentants de tous les partis politiques dans l'intention de parvenir à un accord sur les mesures en vertu desquelles la Rhodésie pourrait obtenir son indépendance au sein du Commonwealth, «au moment le plus opportun sur la base d'un gouvernement par la majorité», ainsi que l'indique le communiqué.

En juin 1965, les chefs d'État du Commonwealth ont de nouveau affirmé leur opposition à toute déclaration unilatérale d'indépendance par la Rhodésie et leur appui du principe d'un gouvernement par la majorité. Peu après, les événements ont éclaté. Les premiers ministres rhodésien et britannique n'ont pu en venir à un accord et le 11 novembre 1965, le gouvernement de M. Smith déclarait unilatéralement l'indépendance de la Rhodésie. Le gouvernement canadien a immédiatement déclaré qu'il ne reconnaissait ni la déclaration unilatérale d'indépendance ni le prétendu État indépendant de la Rhodésie ni le gouvernement dirigé par M. Smith. Le Canada a aussi annoncé qu'il adoptait une série de mesures depuis le retrait du tarif préférentiel du Commonwealth sur les marchandises rhodésiennes jusqu'à un embargo complet sur les armes. Le même jour, le Canada a voté en faveur d'une résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, condamnant la déclaration d'indépendance de la Rhodésie et

demandant au Conseil de sécurité de considérer la situation comme une question urgente.

Le Conseil de sécurité a alors adopté deux résolutions relatives à la Rhodésie. La première demandait à tous les États membres de ne pas reconnaître le gouvernement illégal de la Rhodésie et de ne pas lui accorder d'assistance. La deuxième demandait à tous les États «de s'abstenir de toute action qui aiderait et encouragerait le régime illégal et, en particulier, de s'abstenir de lui fournir des armes, de l'équipement et du matériel militaire, et de s'efforcer de rompre toutes les relations économiques avec la Rhodésie du Sud, notamment en imposant un embargo sur le pétrole et les produits pétroliers».

A la fin de l'année, le Canada avait fermé ses portes à plus de 90 p. 100 des importations rhodésiennes. Un embargo complet avait été placé sur toutes les exportations de pétrole et de produits pétroliers à la Rhodésie et les avantages de la garantie des crédits à l'exportation avaient été retirés de toutes les exportations canadiennes à la Rhodésie. Ces mesures découlaient de l'appui apporté par le Canada aux mesures économiques recommandées par le Conseil de sécurité. Le Canada a aussi participé à un pont aérien en vue d'aider le gouvernement de la Zambie.

Le Canada partage avec les autres membres du Commonwealth l'espoir qu'avec le temps, la Rhodésie prendra place au rang des États indépendants au sein du Commonwealth sur une base favorable à toute la population de la Rhodésie. L'autorité et la responsabilité d'amener la Rhodésie à l'indépendance reposent sur la Grande-Bretagne; cependant, le Gouvernement canadien a manifesté son intention d'aider à la solution du problème rhodésien, solution fondée sur les principes d'égalité raciale et de coopération.

## 4: Coopération économique, sociale et humanitaire

*Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.*

Troisième but de l'Organisation des Nations Unies (article 1, alinéa 3 de la Charte)

Il existe une relation étroite entre la paix et la sécurité mondiales d'une part et le progrès économique et social d'autre part. Ce sont les deux côtés d'une même médaille. Pourquoi les Nations Unies s'occuperaient-elles des questions économiques et sociales? L'article 55 de la Charte explique: «En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les Nations des relations pacifiques et amicales», et présente quelques-uns des buts fondamentaux de l'Organisation dans ce domaine, savoir:

«les Nations Unies favoriseront:

- a) le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social;
- b) la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes; et la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation;
- c) le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.»





1960—Des villageois thaïlandais se rassemblent autour d'un avion canadien et de son équipage. Les Canadiens sont chargés d'un levé topographique dans le bassin du Mékong. Ces travaux font partie du vaste programme que les Nations Unies ont entrepris pour aménager les ressources hydrauliques de la région.

Au cours des dernières années, les Nations Unies sont devenues beaucoup plus un agent de change dans le domaine économique que simplement un lieu de discussion et de débat. Et quelle en est la raison? U Thant affirme qu'il n'y a pas d'autre solution acceptable de coopération internationale si l'humanité doit survivre...<sup>1</sup>.

C'est cette conviction qui a mené à la désignation des années 60 comme Décennie des Nations Unies pour le développement. Le but était d'obtenir l'appui continu des mesures destinées à alléger le fardeau de pauvreté, de faim, d'ignorance et de maladie qui pèse encore sur les deux tiers de la population mondiale. L'objectif visé est que les pays en voie de développement atteignent un taux de croissance annuel minimum de 5 p. 100 du revenu national global à la fin de la Décennie en 1970. La mobilisation des ressources humaines est un des principaux buts de la Décennie pour le développement. Les domaines qui reçoivent aussi priorité comprennent le développement industriel, l'intensification des exportations, la limitation des restrictions commerciales, l'octroi de capitaux de développement à long terme et l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles.

Les décisions importantes prises jusqu'ici dans le cadre de la Décennie portent sur l'établissement de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement comme organe permanent de l'Organisation des Nations Unies et sur la mise sur pied d'une institution permanente chargée de diriger l'application de la science et de la technologie au bénéfice des pays en voie de développement. Ces deux décisions ont engagé les Nations Unies dans une activité intense à l'intention des pays à faible revenu dans des régions auxquelles l'Organisation s'était très peu intéressée auparavant; elles constituent un pas de plus dans la réalisation du programme en marche depuis la fondation des Nations Unies en 1945.

Les activités des Nations Unies dans les domaines économique,

---

<sup>1</sup>Déclaration du secrétaire général à la trente-septième session du Conseil économique et social, le 16 juillet 1964.

social et des droits de l'homme sont aussi diverses que les problèmes auxquels font face les États membres sous-développés. Le réseau d'institutions établies au cours d'une période de 20 ans est complexe et parfois confus; les moyens d'action et les programmes ont été établis beaucoup plus en réponse à des besoins immédiats ou imminents qu'en conformité avec un plan à long terme. L'ensemble des organismes des Nations Unies comprend non seulement l'Organisation des Nations Unies elle-même, mais aussi 14 institutions importantes. Au sein des Nations Unies seulement, il existe une foule de commissions et de comités intergouvernementaux, quatre programmes importants d'assistance au développement, des fonds spéciaux établis en vue d'accorder une assistance humanitaire, des institutions spécialisées en matière de formation et de recherches au niveau régional et international, ainsi que la gamme des comités spécialisés, des groupes de travail et des réunions internationales dont la nouvelle Conférence sur le commerce et le développement se compose.

On accorde moins d'attention au travail économique et social des Nations Unies qu'aux activités de l'Organisation dans le domaine de la politique et de la sécurité. Cependant, il constitue les neuf dixièmes du glacier qui sont immergés et que l'on expose rarement à la vue. Il est bon toutefois de rappeler, comme le signalait le secrétaire général il y a quelque temps, que les Nations Unies et leurs institutions spécialisées emploient environ 23,600 hommes et femmes dans diverses directions; de ce nombre, quelque 22,500 sont affectés à des activités non politiques. L'étude des problèmes politiques absorbe presque tout le temps de l'Assemblée générale, mais de fait, l'Organisation des Nations Unies s'occupe également des questions économique, sociale, scientifique, de tutelle, d'hygiène, de main-d'œuvre et d'enseignement. Le texte qui suit est un bref résumé de quelques-unes de ces activités et de la participation du Canada à celles-ci. Le travail des institutions spécialisées n'est pas décrit ici<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>On trouvera tous les renseignements au sujet des institutions spécialisées dans la publication annuelle *Le Canada et les Nations Unies*.

## Conseil économique et social

Au centre de ce réseau complexe se trouve le Conseil économique et social, organisme à Charte qui compte maintenant 27 États membres élus par l'Assemblée générale pour des mandats de trois ans. Le Canada a été un des 18 premiers pays à être élus membres du Conseil en 1946. Le Canada a rempli deux autres mandats de 1950 à 1952 et de 1956 à 1958 et a commencé son quatrième mandat en 1965.

A la réunion d'ouverture du Conseil en 1946, le représentant canadien a affirmé:

Nous représentons, pour ainsi dire, l'aspect positif du travail de l'Organisation. Notre tâche n'est pas tant de prévenir que d'agir, non pas tant de prévenir ce qui est indésirable que d'accomplir le bien . . .

Le Conseil économique et social correspond à peu près au Conseil de sécurité dans le domaine de la coopération économique et sociale. Il est essentiellement un corps exécutif qui dirige les activités économiques, sociales et des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies et qui coordonne les activités des 14 institutions spécialisées chargées des relations ouvrières, de l'agriculture et de la production alimentaire, de l'hygiène et de la nutrition, de l'enseignement et de la science, des conditions monétaires et d'investissement, du transport, des communications, de la météorologie et de l'utilisation pacifique de l'énergie atomique. Le Conseil examine aussi à fond le travail d'organismes spéciaux tels le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, le Haut Commissariat pour les réfugiés, l'Office de secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient et le Programme de développement des Nations Unies.

Plusieurs commissions et comités spécialisés ont été établis sous la juridiction du Conseil pour étudier les problèmes qui ne relèvent encore d'aucune institution spécialisée distincte, entre autres le bien-être social et le développement, la statistique, les problèmes démographiques et la migration, les droits de l'homme, les conditions de la femme, le contrôle des stupéfiants, le développement industriel, l'habitation et l'aménagement communautaire, et l'ap-



plication de la science et de la technologie au développement. Le Canada a fait partie de presque tous ces organismes; il a été représenté presque continuellement à la Commission des stupéfiants, à la Commission de statistique et au Comité de l'habitation, de la construction et de la planification.

Le Conseil économique et social est aussi le centre des discussions internationales sur les questions économiques et sociales. Le Conseil entreprend des études et présente des recommandations sur des questions qui relèvent de sa compétence générale; sous ses auspices, des conférences internationales ont été convoquées pour étudier les questions touchant l'apatridie, le commerce mondial et le développement économique, et l'application de la science et de la technologie au bénéfice des régions sous-développées dans le monde.

### **Programme d'assistance des Nations Unies**

L'assistance technique aux pays en voie de développement fait aujourd'hui partie intégrante de la coopération internationale à tel point qu'il est difficile de se rappeler l'époque où elle n'avait pas son envergure présente. Déjà en 1946, alors que le budget régulier des Nations Unies réservait pour la première fois une modeste somme au transfert coopératif des techniques, le concept d'un programme d'assistance technique systématique et soutenu marquait une nouvelle orientation de la pensée internationale. M. Hugh Keenleyside, du Canada, a été le premier commissaire des Nations Unies à l'assistance technique. En 1949, il était évident que la demande d'experts techniques et de matériel provenant des Nations Unies et de leurs organismes affiliés nécessiterait une augmentation continue des ressources et que le financement des nouveaux efforts déployés par tous les organismes membres des Nations Unies devrait venir autant que possible d'un seul grand fonds central auquel les gouvernements membres s'engageraient volontairement. Ainsi naquit le Programme élargi d'assistance technique et ainsi s'accomplissait la transition entre le financement imposé et le financement en grande partie volontaire, selon une formule déjà adoptée en 1946 pour l'UNICEF.



Le besoin de plus de fonds d'assistance et un plus grand éventail de projets ont mené à l'établissement du Fonds spécial des Nations Unies en 1959. Le Programme élargi d'assistance technique et les programmes réguliers des Nations Unies et de leurs institutions spécialisées avaient été limités à la dissémination des techniques par l'envoi d'experts à l'étranger et par l'octroi de bourses d'étude; aujourd'hui le Fonds spécial a pour but de consentir une assistance de préinvestissement, c'est-à-dire amener des projets de grande envergure jusqu'au point où l'assistance-équipement provenant d'autres sources est attirée. D'autres développements majeurs dans le domaine de l'assistance ont suivi rapidement au cours des années soixante; l'Association internationale pour le développement a été établie en 1960 à titre d'organisme spécialisé de l'Organisation des Nations Unies, pour suppléer au travail de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, autre organisme spécialisé des Nations Unies qui consent des prêts à des termes commerciaux aux projets de développement à haute priorité économique. L'Association internationale pour le développement accorde des prêts à long terme, sans intérêt, aux pays en voie de développement. A la suite d'une initiative conjointe canado-américaine, les Nations Unies ont mis à l'essai de nouvelles méthodes et ont créé de nouveaux débouchés en matière d'aide par l'établissement en 1961 du Programme alimentaire mondial, qui au cours de ses trois premières années d'existence a écoulé plus de 90 millions de dollars en produits alimentaires, en service et en espèces pour mettre en œuvre des projets de développement économique et pour répondre aux besoins urgents de produits alimentaires. Un autre essai dans le domaine de l'adaptation de l'assistance aux besoins immédiats a été l'inauguration en 1958 du Programme des Nations Unies concernant l'envoi de personnel d'exécution, de direction et d'administration, pour répondre aux besoins d'administrateurs compétents dans les pays nouvellement indépendants; le travail de ces administrateurs n'est pas seulement d'évaluer et de conseiller, tâche à laquelle les experts des Nations Unies sont actuellement limités, mais de prendre quotidiennement

des décisions en tant que personnel d'exécution et de former des ressortissants du pays pour prendre la relève.

A la fin de 1965, soit au milieu de la Décennie pour le développement, on tentait toujours de modifier, d'adapter et d'étendre les efforts d'assistance des Nations Unies. Le Programme élargi d'assistance technique et le Fonds spécial, dont les efforts se sont pour ainsi dire chevauchés au cours des années, ont été fusionnés en un programme unique de développement des Nations Unies; leurs ressources réunies s'élèvent à près de 160 millions de dollars pour 1966; le Canada s'est engagé à fournir 9.5 millions de ce montant. Le Programme alimentaire mondial, qui a passé la phase expérimentale, a vu son mandat renouvelé pour une autre période de trois ans avec un objectif de 275 millions de dollars. Le Canada s'est engagé à fournir jusqu'à concurrence de 30 millions de dollars en espèces et en produits. Des fonds de développement supplémentaires, y compris ceux des pays en voie de développement, ont été mobilisés par l'entremise des banques de développement régional nouvellement établies sous le patronage des Nations Unies. La plus récente de ces banques, la Banque asiatique pour le développement, a été créée en décembre 1965 et le Canada s'est engagé à contribuer 25 millions de dollars au capital initial de la Banque fixé à un milliard.

L'assistance au développement accordée par l'intermédiaire des Nations Unies et de leurs nombreux organismes connexes est une manifestation tangible de la décision prise par la collectivité internationale d'améliorer les conditions économiques et sociales de l'humanité. L'assistance accordée par les Nations Unies est une entreprise de coopération; comme signe de son engagement, chaque gouvernement bénéficiaire doit contribuer de quelque façon au projet, soit un paiement symbolique en ce qui concerne les dépenses locales, soit la part du lion des dépenses totales du projet, comme c'est le cas pour le Fonds spécial. De plus les gouvernements bénéficiaires consacrent chaque année des sommes considérables au maintien des programmes bénévoles. Les Nations Unies et leurs institutions accordent leur assistance aux gouver-

nements, mais seulement à la suite d'une demande particulière. Aucune obligation politique n'y est attachée; la seule condition requise pour être admis c'est que le pays bénéficiaire soit un État membre de la famille des organismes des Nations Unies ou un État dépendant reconnu d'un État membre.

L'historique des programmes d'assistance des Nations Unies est de fait l'historique des Nations Unies en marche. En tenant compte de cette croissance et de cette adaptation constante, il serait bon d'examiner plus étroitement quatre des principaux programmes bénévoles des Nations Unies: le Programme élargi d'assistance technique, le Fonds spécial, l'UNICEF et le Programme alimentaire mondial.

### *1. Programme élargi d'assistance technique*

Le Programme élargi est un système international de mise en commun et d'échanges de connaissances et de compétences techniques. Il a apporté une aide aux pays sous-développés dans des domaines aussi variés que le développement agricole, l'irrigation, la construction mécanique, la météorologie, l'artisanat et les communications. Chaque organisme spécialisé est responsable des activités techniques qui relèvent de sa sphère de compétence. Ainsi, par exemple, l'exécution des projets portant sur le contrôle de la tuberculose ou du paludisme relève de l'Organisation mondiale de la santé, les programmes d'amélioration du blé, de la FAO, et les demandes de relevés de la main-d'œuvre, de l'Organisation internationale du travail.

Au cours d'une période de quinze ans, le Programme élargi d'assistance technique a assuré à plus de 130 pays et régions au coût de 500 millions de dollars, quelque 32,000 années-homme de formation technique, et d'autres formes d'assistance; quelque 32,000 bourses d'étude et bourses de recherche, et l'accès à des centaines de tournées d'étude et de conférences et de cours de formation de courte durée. Non moins de 150,000 hommes et femmes ont acquis, grâce au Programme élargi d'assistance technique, des connaissances ou des compétences supplémentaires

pratiques. Des 60 millions de dollars destinés aux travaux du Programme élargi d'assistance technique en 1966, 3.3 millions viendront du Canada, ce qui le classe au troisième rang parmi les contributeurs les plus importants.

## *2. Fonds spécial*

Sans investissements considérables de capitaux, la production des pays à faible revenu ne peut être augmentée. Mais l'inconnu attire rarement les investissements; toutefois, ils circulent librement lorsqu'une enquête préliminaire portant sur les ressources humaines et naturelles existantes a révélé le potentiel d'un pays. Les explorations de préinvestissements relèvent du Fonds spécial. Établi en 1959 en tant que programme destiné à influencer de la façon la plus vaste possible l'avancement du développement économique, social et technique des pays à faible revenu, le Fonds spécial a accordé son assistance à des projets portant sur le relevé, l'évaluation et le développement des ressources naturelles et physiques, sur l'établissement et la consolidation des programmes nationaux d'enseignement supérieur et de formation technique, et sur les services consultatifs et de recherche appropriés aux exigences particulières de l'agriculture et de l'industrie.

Les résultats sont déjà manifestes. Dans 130 pays et régions en voie de développement, le Fonds spécial a aidé au financement de 522 projets de préinvestissement d'une valeur nette de 1,151 millions de dollars dont 478 millions proviennent du Fonds spécial. Les projets englobent tous les secteurs économiques des pays en voie de développement. Vers le milieu de 1965, le mouvement identifiable de capitaux provenant directement ou indirectement de 23 de ces projets seulement dépassait un milliard de dollars; 86,000 personnes avaient à cette même date bénéficié des cours offerts par 129 institutions recevant de l'aide du Fonds spécial.

Le Canada a été étroitement lié au Fonds spécial depuis sa création; il a participé à la rédaction de ses lois, il est membre de son Conseil d'administration depuis 1959 et il engage des sommes considérables au financement de ses programmes. Des





De la tribune des orateurs, M. John Diefenbaker, premier ministre du Canada s'adresse à l'Assemblée générale le 26 septembre 1960. A la tribune présidentielle, derrière lui, on voit (de gauche à droite) MM: Dag Hammarskjold, secrétaire général de l'ONU, Frederick H. Boland (Irlande), président de la session, et Andrew W. Cordier, directeur du cabinet du secrétaire général.



quelque 100 millions de dollars souscrits par les gouvernements pour 1966, le Canada contribuera 6.2 millions, au regard de 5 millions en 1965 et en 1964 et de 2.35 millions en 1963.

### 3. *UNICEF*

Des enfants qui grandissent aujourd'hui dans le monde, trois sur quatre vivent dans des pays économiquement sous-développés. Plusieurs souffrent de la faim et de la maladie; beaucoup n'ont pas la chance d'apprendre à lire et à écrire et d'acquérir des connaissances élémentaires. Le but de l'UNICEF est d'aider ces pays à s'aider eux-mêmes, en assurant des services d'hygiène, de nutrition et de bien-être pour que leurs enfants puissent grandir et devenir des citoyens sains et utiles.

Le Canada était membre du comité qui a recommandé en 1946 l'établissement d'un fonds bénévole temporaire qui assurerait une aide d'urgence aux enfants des pays ravagés par la guerre. Le résultat fut la création de l'UNICEF. Son mandat a été révisé dans les années subséquentes et l'accent a été mis sur les programmes à long terme pour le bien-être de l'enfance. Le Fonds pour l'enfance poursuit aujourd'hui une partie du travail positif réalisé par les Nations Unies. La contribution unique de l'UNICEF à la création d'un monde meilleur et plus stable pour les citoyens de demain n'a été reconnue qu'à la fin de l'année 1965 alors que l'UNICEF se voyait accorder le prix Nobel de la paix. Le budget du programme d'assistance de l'UNICEF pour 1965 était de plus de 40 millions dont un million a été souscrit par le Gouvernement canadien. Un autre million a été offert par des particuliers à travers le pays, savoir les bénéfices des campagnes d'Hallowe'en et de cartes de Noël.

### 4. *Programme alimentaire mondial*

Sous les auspices des Nations Unies et de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, le Programme alimentaire mondial est entré en activité le 1<sup>er</sup> janvier 1963 pour une période expérimentale de trois ans. Le Programme, destiné à soulager la faim et

la malnutrition dans les régions où il y a insuffisance alimentaire, donnait suite à une proposition canadienne antérieure touchant la création d'une banque alimentaire internationale dans le cadre de laquelle les États participants distribueraient les surplus de produits alimentaires à titre d'assistance sur une base multilatérale. En utilisant des denrées alimentaires comme produit de base de ses activités, le Programme alimentaire mondial a permis aux Nations Unies de mobiliser de nouvelles ressources pour ses vastes efforts d'assistance. Une certaine quantité de produits a été réservée pour les situations d'urgence (désastres naturels et autres), mais le gros des produits et les services et l'argent à l'appui ont été affectés aux projets de développement et aux projets destinés à éliminer la malnutrition chronique.

L'objectif du programme initial pour la période de 1963 à 1965 était de 100 millions de dollars; le succès du programme, encore à ses débuts, peut se mesurer au fait qu'il a été renouvelé en 1965 «pour aussi longtemps que l'aide alimentaire sera possible» avec un objectif triennal immédiat de 275 millions de dollars. Le Canada qui a contribué près de 7 millions de dollars au cours des trois premières années, a promis de contribuer jusqu'à concurrence de 30 millions de dollars au second programme triennal qui doit se terminer en 1968.

### **Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement**

Le secrétaire général déclarait en juillet 1964: «On assiste à une prise de conscience d'ordre politique du besoin d'une coopération internationale plus organisée dans le domaine économique et financier»<sup>1</sup>. L'expression tangible de ce changement a été la réunion en mars 1964, à Genève, de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

C'était la première conférence jamais tenue dans le but précis de prendre en main les problèmes commerciaux et de développement des pays sous-développés dans le monde. Les 59 recommandations

---

<sup>1</sup>Déclaration du secrétaire général à la trente-septième session du Conseil économique et social, le 16 juillet 1964.

adoptées à la Conférence contiennent un vaste éventail de principes qui serviront de règle aux relations commerciales et d'assistance, aux problèmes et aux dispositions touchant les produits de base, aux mesures destinées à promouvoir l'exportation de produits manufacturés et semi-manufacturés, au développement industriel, à l'aide économique et aux questions financières connexes.

Au nombre des dispositions institutionnelles recommandées par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et approuvées par l'Assemblée générale, figuraient la tenue de conférences analogues à des intervalles de trois ans (la prochaine doit avoir lieu en 1967) et l'établissement d'un Conseil permanent des Nations Unies sur le commerce et le développement dont les premières sessions ont eu lieu en avril et en août 1965. Le Canada est membre du Conseil et de ses quatre Commissions permanentes, soit la Commission des produits de base, la Commission des produits manufacturés, la Commission des invisibles et la Commission de la navigation commerciale.

A la Conférence de Genève, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a esquissé la position du Canada devant les questions commerciales dans les termes suivants:

Nous croyons que beaucoup plus peut et doit être fait pour libéraliser les échanges. Nous pensons que, si c'était fait, les pays en voie de développement pourraient se prévaloir de meilleures conditions de concurrence qui leur permettraient d'exploiter leurs avantages naturels de producteurs efficaces de certains produits de base et de produits ouvrés . . .

Comme nous pouvons en juger, l'objectif de la conférence est de contribuer à la solution de problèmes qui revêtent une grande importance pour le bien-être d'une forte partie de la race humaine. Ce sont des problèmes urgents, et il est urgent de les résoudre. Un grand nombre d'États sont nés au cours de la dernière décennie. Leurs gouvernements désirent bien entendu que l'indépendance politique à laquelle ils ont accédé se traduise, pour tout le peuple, par un niveau de vie plus élevé, une meilleure hygiène, des chances accrues de s'instruire et un bien-être général. C'est là une tâche si pressante qu'ils ne peuvent l'accomplir entièrement eux-mêmes. Les pays développés doivent leur prêter leur secours, conscients que dans un monde qui devient chaque jour plus solidaire, des rapports plus justes devront être établis entre les conditions de vie de l'humanité dans les diverses parties du monde.

## **Aide aux réfugiés**

A la fin de la Seconde Guerre mondiale, il y avait plus de sept millions de personnes déplacées en Europe seulement. Plusieurs gouvernements se sont partagés la tâche de les rapatrier, de les nourrir et de lancer des programmes de réinstallation; ce fut aussi la tâche particulière de l'Administration des Nations Unies pour le secours et la reconstruction qui a été établie en 1943 et qui a cessé officiellement ses activités en 1949.

## **Organisation internationale pour les réfugiés**

A la première session de l'Assemblée générale à l'été de 1946, le nombre de réfugiés avait diminué, mais il y avait encore plus de un million de personnes déplacées. L'Organisation internationale pour les réfugiés a été créée afin de leur venir en aide. De 1948 à 1951, l'OIR a réussi à installer de nouveau plus de un million de personnes déplacées et de réfugiés dans de nouvelles patries à travers le monde. Le Canada a contribué de deux façons au travail de l'Organisation internationale pour les réfugiés: il a fourni un appui financier, soit plus de 18 millions de dollars et il a accepté que des réfugiés et des personnes déplacées se fixent à nouveau au pays (en 1951, ils totalisaient 123,479).

## **Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés**

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a été établi par l'Assemblée générale le 1<sup>er</sup> janvier 1951 afin de poursuivre de façon plus permanente le travail de l'Organisation internationale pour les réfugiés. Les tâches fondamentales du Haut Commissariat pour les réfugiés sont d'assurer une protection internationale aux réfugiés et de chercher des solutions permanentes à leurs problèmes en facilitant leur rapatriement volontaire ou leur assimilation au sein de nouvelles collectivités nationales. Tel qu'énoncé dans le mandat du Haut Commissariat pour les réfugiés, un réfugié est une personne qui, en raison d'une crainte légitime de persécution pour des raisons de race, de religion, de nationalité ou d'opinion politique, a quitté son pays d'origine et ne peut ou ne désire pas se prévaloir de la protection de ce pays. Dans les derniers jours d'existence de l'Organisation internationale pour les



réfugiés, on prétendait généralement qu'en ce qui concerne la réinstallation d'après-guerre, le problème des réfugiés serait rapidement réduit à des proportions plus équilibrées. Mais au rang des réfugiés encore sans domicile fixe à la clôture de l'Organisation internationale pour les réfugiés en 1951, sont maintenant venus s'ajouter un nombre considérable de nouveaux réfugiés qui ont quitté leurs pays au cours de troubles politiques.

Les activités du Haut Commissariat ne sont pas limitées à l'Europe. Elles favorisent, sur une échelle de plus en plus grande, les réfugiés de plusieurs autres régions, particulièrement en Afrique. A maintes reprises, on a demandé au Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés de collaborer au rapatriement de réfugiés algériens au Maroc et en Tunisie et de prêter secours aux réfugiés chinois à Hong-Kong, aux réfugiés tibétains au Cambodge, aux réfugiés angolais au Congo, aux réfugiés du Ruanda au Burundi, au Tanganyika et en Ouganda et aux réfugiés cubains en Espagne.

Les dépenses administratives du Haut Commissariat pour les réfugiés sont prélevées sur le budget des Nations Unies, mais ses programmes sont financés par des contributions volontaires de sources gouvernementales et non gouvernementales. Les contributions volontaires du Canada au Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés varient de \$100,000 en 1952 à \$350,000 en 1966. Le total des contributions du Canada le place au quatrième rang des contributeurs les plus importants.

### **Office de secours et de travaux des Nations Unies**

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés n'est pas responsable des quelque un million de réfugiés arabes chassés de leur pays par suite des hostilités de 1948 en Palestine. Ils relèvent de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient établi en 1949.

Le nombre total des réfugiés inscrits à l'Office de secours s'élève bien au-dessus de 1.25 million; la plupart reçoivent l'entière assistance et tous les vivres de l'Office de secours et de travaux des



Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient. La majorité des réfugiés se trouve en Jordanie, et d'autres à Gaza, au Liban et en Syrie. L'Office ne fournit pas simplement des vivres et du secours. Il compte de vastes programmes de formation professionnelle et scolaire destinés à permettre aux réfugiés et à leurs enfants de pourvoir éventuellement à leurs besoins.

Les États-Unis qui contribuent plus de 23 millions de dollars annuellement financent depuis toujours environ 70 p. 100 du budget régulier de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient. La Grande-Bretagne est le second plus important contributeur, suivie du Canada et de la France. Au cours des dix dernières années, la contribution annuelle régulière du Canada a été de \$500,000 en espèces. Une contribution spéciale d'une valeur de 1.5 million de dollars en farine de blé canadien a été faite à des conditions spéciales de 1958 à 1961, mais ce montant a été réduit à \$500,000 par année depuis 1962. En 1965 toutefois, le Canada a fourni un autre \$200,000 en farine de blé pour assurer des fonds au programme de formation professionnelle. Le Canada a encore promis pour 1966 un total de 1.2 million de dollars. Les contributions totales du Canada en espèces et en nature pour les réfugiés de Palestine se chiffrent par plus de 18 millions de dollars de 1948 à 1965.

Dans le cadre de l'Année mondiale des réfugiés, le Canada a accordé à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient un don spécial d'une valeur d'un million de dollars en farine, et le Comité canadien pour l'année mondiale des réfugiés et le Comité de la Croix-Rouge juvénile du Canada ont fourni \$250,000. L'argent a servi à la construction de deux nouveaux centres de formation professionnelle pour les réfugiés. Le premier ministre du Liban a assisté à la cérémonie d'inauguration du centre de Siblin au Liban en octobre 1962. Le Comité de la Croix-Rouge juvénile du Canada a aussi fait un don supplémentaire de \$50,000 qui doit servir à

la formation de 50 étudiants à Siblin pendant deux ans. L'autre centre, à Homs, en Syrie, a ouvert ses portes en 1962.

### **Droits de l'homme**

La Commission des droits de l'homme a commencé ses travaux en 1947, concentrant d'abord ses efforts sur la préparation d'une déclaration des droits de l'homme, puis sur l'élaboration de conventions distinctes touchant les droits civils et politiques d'une part et les droits économiques, sociaux et culturels d'autre part. La Déclaration universelle des droits de l'homme a été adoptée par l'Assemblée générale le 10 décembre 1948. Elle expose les libertés et les droits fondamentaux auxquels tout homme et toute femme, où qu'ils soient, ont droit sans discrimination, et a été adoptée comme objectif vers lequel doivent tendre toutes les nations.

La déclaration ne contient aucune obligation juridique irrévocable, mais elle a influencé profondément l'esprit des hommes. Elle est fréquemment citée dans les résolutions des Nations Unies parce qu'elle contient des normes reconnues de conduite des États. Les constitutions de plusieurs nouveaux pays reflètent son influence; elle est citée dans la législation gouvernementale, y compris deux lois de la province d'Ontario touchant l'emploi et le logement; elle a aussi inspiré un certain nombre de conventions internationales récentes dont celles touchant l'esclavage, le travail forcé, les sans-patrie, les droits politiques de la femme, la nationalité des femmes mariées et la discrimination en ce qui concerne l'éducation, l'emploi et la profession.

D'autres déclarations suivirent. Une Déclaration des droits de l'enfance a été adoptée en 1959 pour appuyer la Déclaration universelle et pour mettre l'accent sur la nécessité d'assurer une protection et des soins spéciaux aux enfants avant et après la naissance. En 1963, l'Assemblée a adopté à l'unanimité une Déclaration sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

L'adoption, à la vingtième session de l'Assemblée générale, de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes de discrimi-

nation raciale a probablement été la principale réalisation des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme au cours des dernières années. La déclaration renferme certaines imperfections mais elle apporte une réponse à ceux qui croient depuis longtemps que la discrimination raciale doit être abordée globalement et sous son aspect national. Les dispositions touchant la mise en œuvre sont une des plus importantes caractéristiques de la convention. Elle ouvre de nouveaux horizons dans un effort pour que les droits énoncés dans la convention soient respectés et protégés. Un État signataire de la convention doit rendre compte périodiquement des mesures qu'il a prises pour mettre en vigueur la convention. Ce qui est encore plus important, c'est que la convention établit une mesure conciliatoire qui permet à un État signataire de porter à l'attention d'un comité spécial les cas où un autre État signataire ne s'est pas conformé à ses obligations. Enfin, le point le plus singulier peut-être de la convention permet à des particuliers d'en appeler directement, si leur gouvernement le permet, à un comité conciliatoire spécial s'ils considèrent qu'ils ont été victimes d'une violation de la convention. Le Canada et d'autres délégations occidentales ont non seulement accueilli avec joie ces mesures de mise en œuvre, mais ont aussi aidé à convaincre d'autres États de leur valeur et de leur nécessité.

La convention sur la discrimination raciale a créé un précédent en ce qui concerne les articles de mise en œuvre; aussi, espère-t-on que des progrès seront réalisés en ce qui touche les projets de convention sur les droits de l'homme. Ces instruments de grande portée sont à l'étude depuis douze ans; les articles importants ont été adoptés, mais l'Assemblée générale n'a pu tomber d'accord sur des mesures efficaces de mise en œuvre. Les délégations du Canada aux sessions consécutives de l'Assemblée générale ont joué un rôle positif et utile au cours de l'étude de chacun des articles des conventions, en dépit des difficultés constitutionnelles que pose une juridiction fédérale-provinciale séparée dans le domaine des droits de l'homme.

## **Bilan et avenir**

Ce bref résumé montre clairement que le travail économique et social des Nations Unies, de leurs organismes subsidiaires et de leurs organismes affiliés a été d'une importance vitale dans la recherche d'un monde stable. Cependant, tout n'a pas été fait. Les pays sous-développés exercent aujourd'hui une pression de plus en plus grande pour que les Nations Unies élargissent leurs activités de développement économique. Le progrès économique, du reste, n'a aucune signification s'il n'est pas étroitement lié aux aspirations sociales et il peut être dangereusement compromis s'il ne tient pas entièrement compte des conditions sociales du développement.

Les progrès en ce qui concerne les droits de l'homme ont été lents; seize ans après l'adoption de la Déclaration, l'Organisation des Nations Unies attend encore sa déclaration universelle des droits de l'homme. Dernièrement, on a mis l'accent sur l'élimination de la discrimination raciale. Tout porte à croire que les nouveaux États d'Afrique et d'Asie sont déterminés à user de leur influence auprès des Nations Unies pour que tous les territoires non autonomes obtiennent leur indépendance aussi vite que possible et pour mettre fin à la discrimination raciale, particulièrement dans les régions où une telle discrimination est devenue une question de politique gouvernementale.

Il est de toute nécessité à l'échelon international de passer en revue de façon complète, systématique et continue, les programmes internationaux et nationaux d'ordre économique et social afin de mettre ordre et de prêter un caractère plus urgent aux efforts grandement diffus, et souvent sans rapport, déployés aujourd'hui en matière de développement. Cette tâche peut être d'une valeur infinie pour la collectivité internationale.

Pour ce qui est de l'avenir, il reste encore à apporter une solution aux problèmes urgents visant à réduire l'écart qui existe entre les pays industrialisés et les deux tiers du monde qui sont sous-développés. Les avantages qui en découleraient ne seraient certainement pas unilatéraux ou limités aux régions sous-dévelop-

pées. Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a exposé le problème comme il suit:

Quelle que soit l'importance de l'aide apportée jusqu'ici au commerce des pays en voie de développement, il faudra incontestablement faire davantage à l'avenir. Si les pays avancés agissent de concert en ce sens, le rajustement ne sera pas trop onéreux. Mais souvenons-nous en premier lieu qu'un accroissement de prospérité dans les pays en voie de développement signifie l'expansion du commerce mondial. Il importe aussi de se rappeler, à mon sens, que la cause de la prospérité et de la sécurité mondiales ne saurait guère progresser si la stagnation et la frustration règnent dans ces pays. Voilà dans le monde d'aujourd'hui la vraie mesure de l'interdépendance et de l'intérêt que peut revêtir pour le Canada l'essor le plus poussé de la coopération internationale.





## 5: Un centre où s'harmonisent les efforts des nations

*Être un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes.*

Quatrième but des Nations Unies  
(article 1, paragraphe 4 de la  
Charte)

Le quatrième but des Nations Unies est que l'Organisation constitue un centre où s'harmonisent les efforts des nations en vue de la réalisation des trois autres grands objectifs énoncés dans l'article 1. L'une des questions les plus importantes auxquelles une réponse doit être apportée si l'on essaie d'évaluer la valeur politique de l'Organisation est celle-ci: les Nations Unies sont-elles un moyen d'harmoniser l'action internationale ou sont-elles un centre de querelles bruyantes? Il est facile de produire des preuves convaincantes montrant que l'Organisation n'est guère plus, parfois, qu'une société internationale de débats stériles.

Mais il ne suffit pas de juger les Nations Unies seulement d'après leur histoire, ou d'après les décisions et mesures prises. Le nombre de résolutions adoptées et le nombre de délégations qui votent en faveur de ces résolutions ne donnent fréquemment qu'une idée très faible des réalités politiques qui prévalaient au moment de leur adoption. Les meilleures résolutions sont souvent celles qui résultent d'étroites consultations entre les principaux groupements régionaux de l'Organisation. Les moins efficaces sont celles que l'on essaie de faire passer devant une opposition connue et déterminée. Il peut être souhaitable, dans beaucoup de situations, de n'avoir aucune résolution, mais seulement un débat qui permette d'exposer en détail les diverses positions.

Ce qui présente peut-être plus d'importance est le degré de consultation, de négociation et d'harmonisation des points de vue, processus qui se trouvent masqués derrière les résultats publics. L'issue de conversations officieuses peut être à l'origine d'un gain politique ou d'un recul pour toute réunion des Nations Unies.

Les Nations Unies tirent en effet leur sens politique des lignes de conduite que suivent les gouvernements membres sur le plan politique tant dans le cadre des Nations Unies qu'en dehors. Tout dépend aussi de la mesure dans laquelle les membres exécutent les engagements pris en vertu de la Charte. Les prétendus «échecs» enregistrés par les Nations Unies lorsqu'elles n'ont pu arriver à une décision ou à un accord ne dépendent pas tant de la nature de l'Organisation que des attitudes des États membres et de l'ambiance internationale qui préside à telle ou telle réunion.

### **Diplomatie de réconciliation**

La rupture du système de sécurité de la Charte et la recherche subséquente de méthodes improvisées pour le maintien de la paix ont été décrites au chapitre 2. Le manque d'accord entre les grandes puissances et ses conséquences à l'égard des procédures et du fonctionnement de l'Organisation ont eu une grande influence sur le rôle qu'elle devait jouer en tant que centre où s'harmonisent les efforts des nations. Les initiatives du secrétaire général et les manœuvres diplomatiques effectuées entre l'Est et l'Ouest par les nouveaux États sont devenues les clés du bon fonctionnement des Nations Unies.

Ceci voulait dire que le chapitre VI de la Charte qui a trait au règlement pacifique des différends servirait de plus en plus de base à toute action dirigée vers le maintien de la paix et de la sécurité. Aux termes de ce chapitre, le Conseil de sécurité n'a pas de pouvoirs de coercition; un État n'est pas tenu d'appliquer ses recommandations. Toutefois, comme l'a fait observer la délégation canadienne à San Francisco, «ce chapitre peut devenir, si ses dispositions sont entièrement appliquées, la partie la plus importante de la Charte». De l'avis de la délégation, l'efficacité de son application dépendait de quatre conditions:

La première est que le Conseil de Sécurité soit disposé à exercer ses pouvoirs, ou, en d'autres termes, que chacun des cinq membres permanents consente à ne pas empêcher, par son veto, l'action du Conseil de sécurité.

La seconde est que le Conseil utilise judicieusement les grands pouvoirs que lui confère ce chapitre. Ainsi, dans certaines circonstances, le Conseil peut formuler des recommandations exposant les termes mêmes du règlement d'un différend. Le choix des principes dont doivent s'inspirer ces recommandations est laissé à sa discrétion. Le Conseil de sécurité devra se montrer capable à la fois, en sa qualité de conciliateur, de tenir compte des considérations politiques d'ordre pratique et de respecter l'opinion mondiale et les principes de la justice et de la probité.

La troisième condition est que les États se plient aux recommandations du Conseil de sécurité.

La quatrième est que dans la mesure du possible le Conseil de sécurité intervienne, lorsque la paix peut être menacée, avant que les simples «situations» ne soient devenues des «différends».

Le Conseil de sécurité fut dès le début le principal forum pour la discussion de graves problèmes internationaux. En raison des méfiances idéologiques et de la division de l'Europe, il devint cependant plus difficile d'examiner ces problèmes de manière constructive, et il y eut de nombreuses occasions où la propagande semblait être le principal souci des orateurs. Non seulement les grandes puissances furent-elles incapables de se mettre d'accord sur des mesures coercitives qui pourraient être prises aux termes du chapitre VII de la Charte, ou de réaliser des progrès dans le domaine du désarmement et du contrôle de l'énergie atomique, mais des questions politiques précises dont furent saisies les Nations Unies, comme les relations entre la Grèce et ses voisins et la réunification de la Corée conduisirent à des disputes amères. Il devint clair que l'Union soviétique ne tolérerait pas «l'ingérence» des Nations Unies si à son sens les intérêts soviétiques étaient en jeu. L'URSS s'opposait en même temps à l'admission de certains pays qui avaient présenté une demande à cet égard. C'est cette situation qui amena le président de la délégation canadienne à la deuxième session de l'Assemblée en 1947 à décrire le Conseil de sécurité comme «paralysé dans la futilité et en proie aux dissensions».

Le Conseil de sécurité enregistra néanmoins des succès limités au cours de cette période de début. En 1947, le Conseil put aider les Pays-Bas et l'Indonésie à engager des négociations politiques et en 1948 il parvint à réaliser un cessez-le-feu entre l'Inde et le Pakistan. Les Nations Unies parvinrent en outre à mettre au point ces années-là certaines procédures destinées à faciliter le règlement des différends et qui ne furent pas sans portée. L'Assemblée générale créa la Commission spéciale des Nations Unies pour la Palestine en mai 1947, la Commission spéciale des Nations Unies pour les Balkans en octobre 1947, et la Commission temporaire des Nations Unies pour la Corée en novembre 1947. Bien que certains des États intéressés eussent refusé de collaborer avec elles, ces commissions purent élaborer des méthodes d'enquête et d'observation qui dans le cas de la Palestine et des Balkans contribuèrent à préparer la voie pour le règlement éventuel des problèmes immédiats. Le Canada fut membre des Commissions pour la Palestine et la Corée.

En se fondant sur ces précédents, on pouvait conclure à la fin de 1949 qu'en dépit du fait que les Nations Unies n'avaient pas réalisé tous les espoirs de leurs fondateurs, il y avait au moins certains secteurs de la politique internationale, généralement ceux qui ne mettaient pas en jeu les intérêts vitaux des grandes puissances où l'Organisation pouvait accomplir une œuvre utile. Elle pouvait notamment mettre les Parties en présence sous l'égide des Nations Unies pour une discussion de leurs divergences. Ces discussions pourraient prendre la forme de conversations officielles à New-York, au moment où les délégués participaient aux sessions annuelles de l'Assemblée générale; ou elles pourraient se dérouler sur les lieux, les Nations Unies agissant en qualité d'intermédiaire.

Le Canada fut membre du Conseil de sécurité durant les deux années 1948 et 1949, et ce fut une expérience de nature à éliminer toute absence de réalisme. «Nous n'avons pas été suffisamment conscients des réalités de la situation mondiale», affirma le président de la délégation canadienne dans son discours à la troisième session de l'Assemblée générale en septembre 1948.



«Nous n'avons pas tenu compte du fait que toute institution mondiale . . . est sûre de se développer lentement . . . Une des raisons pour lesquelles les institutions internationales créées par les Nations Unies depuis la fin de la guerre n'accomplissent pas toute l'œuvre espérée est que le sens d'une communauté mondiale d'intérêts sur laquelle ces institutions doivent s'appuyer et qu'elles sont susceptibles elles-mêmes de créer ne s'est pas encore développé. Il est possible qu'il prenne longtemps à se développer.»

L'année suivante, le Canada avait tiré certaines conclusions fondées sur ce point de vue plus réaliste. Le délégué du Canada déclara à l'Assemblée que la «practicabilité» avait été la pierre de touche de l'attitude du Canada envers les Nations Unies. En se servant de ce critère, il proposa que le Conseil de sécurité adopte certaines lignes de conduite «faute d'une amélioration des relations entre le monde communiste et le monde démocratique» :

- a) il ne devrait pas entreprendre une action qu'il ne pourrait mener à terme;
- b) dans la mesure du possible, les solutions aux problèmes politiques devraient être recherchées par les parties directement intéressées; et
- c) le Conseil devrait user le plus possible de son influence pour mettre fin aux hostilités chaque fois qu'elles se déclarent.

Ces principes auraient peut-être permis au Conseil de sécurité de fonctionner plus efficacement s'il n'y avait pas eu l'ouverture des hostilités en Corée en 1950. Après le début de la guerre coréenne le Conseil perdit même l'ombre d'une unité entre les grandes puissances, et l'initiative politique passa à l'Assemblée générale. L'Assemblée s'était déjà occupée de la question du développement de la coopération politique internationale; elle avait créé, par exemple, un groupe d'enquête et de conciliation qui visait à réunir des hommes susceptibles de servir auprès des commissions d'enquête ou de conciliation des Nations Unies, et un groupe d'observateurs qui pourraient participer à des missions de

surveillance de la trêve et à des exercices analogues. Après l'agression coréenne, l'Assemblée nomma une Commission d'observation de 14 membres pour la paix qui avait pour but «d'observer et de faire rapport sur la situation dans toute région où se manifestent des tensions internationales . . .». Dans la pratique, l'Assemblée ne se servit que peu de la Commission, peut-être en raison du fait que parmi ses membres se trouvaient les cinq membres permanents du Conseil de sécurité. D'une importance plus grande qu'un dispositif d'observation était cependant la conviction que dans certaines circonstances des mesures collectives contre l'agression étaient possibles dans le cadre des Nations Unies en dépit du manque d'unanimité chez les grandes puissances. La «société des débats» avait agi. La Corée ne put de fait constituer un exemple de l'application de mesures collectives par les Nations Unies, et le maintien de la paix par l'Organisation prit ensuite d'autres formes. A cette époque, toutefois, la résistance collective à l'agression a contribué considérablement à renforcer le prestige des Nations Unies.

Alors que l'Organisation des Nations Unies approchait de la fin de ses dix premières années d'existence, il y avait également d'autres raisons de penser que ses fonctions diplomatiques et politiques avaient réellement survécu à la tourmente des tensions de la «guerre froide». Elle a continué de fournir une enceinte pour les débats internationaux, et en dépit de la Corée, c'étaient des débats plutôt que des combats armés que préféraient la plupart des gouvernements. Les délibérations publiques servirent souvent d'écran pour les négociations privées, dans le cas par exemple du blocus de Berlin en 1949. La pression exercée par le public sur les gouvernements en vue d'un progrès rapide de négociations pour le désarmement entraîna en 1952 la création de la Commission du désarmement, et en 1954 celle de la Sous-Commission du désarmement qui comptait cinq membres (dont le Canada). La Commission de conciliation pour la Palestine, instituée en 1949, resta à la disposition des parties à ce conflit amer et difficile. Les efforts de conciliation et de médiation des Nations Unies en vue

d'une solution du différend du Cachemire continuèrent. Et après 1950, l'Assemblée générale eut de plus en plus à s'occuper de problèmes coloniaux graves—le Maroc, la Tunisie, Chypre et l'Algérie. Avec l'admission de 16 nouveaux membres en 1955 et de six nouveaux États en 1956, la répartition des sièges aux Nations Unies et le poids de l'influence dans l'enceinte de l'Organisation commencèrent à jouer en faveur des intérêts des petites et moyennes puissances, dont beaucoup désiraient éviter les disputes et complications de la «guerre froide». Cette combinaison de nouveaux genres de problèmes et de l'entrée en masse de nouveaux membres a donné un champ d'action plus vaste à l'exercice de la diplomatie aux Nations Unies, occasion dont le secrétaire général d'alors, Dag Hammarskjöld, s'empessa de tirer profit. Le Canada devait trouver lui aussi de nouvelles occasions de faire preuve d'initiative, en particulier au moment de la crise de Suez de 1956 et de la création de la FUNU<sup>1</sup>.

Les événements de 1956, lorsque les Nations Unies firent face à la crise armée au Moyen-Orient mais ne purent répondre à l'appel lancé par le nouveau gouvernement de Hongrie devant la répression soviétique, furent l'occasion d'une réaffirmation des points de vue du Canada à l'égard de l'Organisation. Dans l'avant-propos du rapport *Le Canada et les Nations Unies 1956-1957*, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures rappelait que bien que les Canadiens aient toujours vu dans les Nations Unies «un organisme indispensable de collaboration internationale», on ne devait pas s'attendre à ce qu'elles agissent comme un gouvernement mondial: «Selon le point de vue canadien, l'ONU est un organisme de réconciliation et de négociation, un forum où les adversaires peuvent maintenir des relations et en arriver éventuellement à des compromis et à des solutions. Elle ne peut remplacer la diplomatie; mais elle est un lieu de réunion où l'on peut faire de la diplomatie plus efficacement.» Il réaffirmait le souci de réalisme du Canada, dans «le monde tel qu'il existe», monde que les Nations Unies reflétaient à leur tour. Si nous voulions que les Nations Unies agissent judicieusement, nous devons «mener une

---

<sup>1</sup>Voir chapitre 2.

politique active dans ses cadres» et nous tenir prêts à accepter des responsabilités. L'ONU est «le cadre où les pays d'une étendue et d'une population comme les nôtres peuvent le mieux travailler à la paix, car leur influence n'est pas jugée strictement en raison du nombre de leurs habitants».

Ces opinions reflétaient la confiance que le Canada avait en la valeur et l'avenir de l'Organisation, confiance que partageaient tant les libéraux que les conservateurs progressistes. Dans son discours à la douzième session de l'Assemblée générale, le premier ministre déclarait que le soutien accordé par le Canada aux Nations Unies était «la pierre d'angle de sa politique étrangère». Il faisait sienne la conception de l'Organisation que renfermait le rapport annuel du secrétaire général pour 1957: «Utilisée judicieusement, l'Organisation peut servir une diplomatie de réconciliation mieux qu'aucun autre des instruments dont disposent les États membres.»



M. Howard Green, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, à la tribune des orateurs de l'Assemblée générale, le 25 septembre 1962.



La politique du Canada visait à appuyer «la diplomatie de la réconciliation» de diverses manières. En 1958 et 1959, le Canada eut un second mandat de deux ans comme membre du Conseil de sécurité. Au cours de cette période, les Nations Unies purent jouer un rôle utile au Moyen-Orient où elles facilitèrent le retrait des forces américaines et britanniques du Liban et de la Jordanie, et dans le Sud-Est asiatique où les représentants des Nations Unies purent contribuer au relâchement des tensions entre le Cambodge et la Thaïlande et aux frontières du Laos. Le Canada joua un rôle actif dans les conversations officieuses qui brisèrent des impasses lors d'élections au Conseil de sécurité ou relativement à la composition du Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique, ainsi que dans la création du Comité scientifique pour l'étude des effets des radiations ionisantes. Le Canada continua ses contributions en hommes et en argent au titre des activités de maintien de la paix des Nations Unies. Il fut membre du comité consultatif pour la Force d'urgence, puis du comité consultatif pour le Congo. Les représentants du Canada travaillèrent dur à relancer les négociations sur le désarmement qui se trouvaient dans une impasse après le boycottage de la Commission du désarmement par l'URSS en 1957. Le Canada se déclara heureux de l'entrée de nouveaux membres aux Nations Unies, 17 pays dont 16 pays africains ayant été admis pendant la seule année 1960. «Les Nations Unies», déclara le premier ministre dans son discours à l'Assemblée en 1960, «sont le plus grand espoir des moyennes et petites puissances.»

A la fin des années 50, la fonction diplomatique des Nations Unies commença à se refléter de plus en plus dans l'activité du secrétaire général. M. Trygve Lie, le premier secrétaire général, s'était heurté à l'opposition soviétique et son successeur, M. Dag Hammarskjöld, hésita à se servir des pouvoirs virtuels de sa charge. L'importance accrue de l'Assemblée générale après la crise de Suez et les changements intervenus dans sa composition ont donné progressivement au secrétaire général de nouvelles occasions de déployer son initiative et d'exercer une diplomatie personnelle.



M. Hammarskjöld profita de l'intervention des Nations Unies au Moyen-Orient après 1956 pour conduire de délicates négociations au nom des parties, et dans les années qui suivirent il usa de cette technique dans d'autres endroits troublés, notamment au Laos. Il commença à laisser des représentants agir en son nom sur les lieux, donnant ainsi une nouvelle application au concept de «présence» des Nations Unies, présence qui pouvait consister aussi bien en un contingent militaire important qu'en un seul représentant diplomatique. Le secrétaire général veilla toujours à tenir le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale au courant de ses activités, et à agir d'après le principe que son mandat provenait de leur autorité. Mais l'opération du Congo qui commença en 1960 rendit infiniment plus lourd son rôle de chef exécutif de la Force des Nations Unies et conduisit, de la part des Soviétiques, au même genre d'attaque qui avait amené la démission de M. Trygve Lie. Toutefois, les efforts de l'URSS qui cherchait à paralyser l'action du secrétaire général par l'établissement de la «troïka» furent repoussés par la vaste majorité des membres des Nations Unies, partisans de la notion de «diplomatie préventive» de Hammarskjöld, selon laquelle les Nations Unies devaient s'efforcer de localiser les conflits et de profiter des «vides» entre intérêts contraires, surtout lorsque les grandes puissances menaçaient d'entrer en jeu.

A la fin de 1965, l'Organisation comptait 117 membres, le nombre des États membres ayant plus que doublé par rapport à 1945. Il y avait 61 membres d'Afrique et d'Asie, au lieu de 11 en 1945. Cette hausse en flèche stimula beaucoup le rythme des consultations et négociations privées, notamment à l'échelon des ministres des Affaires étrangères. La plupart des nouveaux membres étaient aussi des États qui avaient récemment acquis leur souveraineté. Ils trouvaient dans l'Organisation un lieu de rencontre commode pour la discussion de leurs problèmes mutuels ou l'aplanissement de leurs divergences, et ils avaient tendance, plus que les autres États, à tirer parti des procédures des Nations Unies pour la sauvegarde de la paix. Dans l'enceinte de l'Assemblée

générale, les nouveaux membres pouvaient définir leurs intérêts particuliers et exposer leurs opinions sur un pied d'égalité avec tous les autres membres. Ils étaient enclins à considérer le secrétaire général comme un exécuteur des décisions des Nations Unies, en qui ils avaient confiance. M. Hammarskjold et son successeur, M. Thant, ont entièrement justifié cette confiance.

Au moment où elle entre dans sa troisième décennie d'existence, l'Organisation diffère par son caractère et ses procédures de ce qu'elle était en 1945. A la suite de la désunion entre les grandes puissances, l'Assemblée et le secrétaire général ont joué de nouveaux rôles. Les moyennes et petites puissances ont assumé de plus grandes responsabilités. Les questions économiques et sociales occupent une place considérable dans le programme des travaux. Et pourtant, la scène des Nations Unies ne semble pas entièrement changée pour ceux qui l'ont connue au début. Le Conseil de sécurité a tenu plus de réunions en 1964-1965 qu'à toute autre période depuis 1947-1948. Il a continué d'accorder son attention à plusieurs des mêmes problèmes—tels que le Cachemire et les tensions israëlo-arabes—ou aux mêmes genres de problèmes, causés par exemple par le retrait de la domination européenne de certaines parties du monde afro-asiatique. La manière dont il a rempli ses fonctions de gardien de la paix au début des années soixante comme à la fin des années quarante n'est pas sans permettre des espoirs. Si l'on est tenté néanmoins de penser que l'Organisation des Nations Unies n'a guère fait plus que de parler des causes fondamentales de tension—les rivalités entre les grandes puissances, la discrimination raciale, les disparités économiques et sociales, les suspicions idéologiques—pour n'en mentionner que quelques-unes, ou qu'elle a même contribué à les exagérer, il est salutaire de réfléchir sur ce qui aurait pu arriver si l'Organisation n'avait pas existé. Il est concevable que ces causes fondamentales de tension, laissées à elles-mêmes ou privées de toute expression, auraient pu conduire à un conflit majeur, comme il s'en est produit deux depuis le début du siècle.



Le 15 février 1965—Au Palais de l'ONU on hisse le nouveau drapeau canadien à feuille d'érable.

## Quelle forme l'ONU doit-elle prendre?

La question essentielle que l'on se pose est celle-ci: Quel rôle les États membres souhaitent-ils que l'ONU joue? Le dernier rapport annuel de M. Hammarskjold sur les travaux de l'Organisation, qui fut déposé peu après sa mort, traitait longuement de cette question. Il définissait le problème de la manière suivante:

D'une part, il est apparu de diverses manières que certains États membres conçoivent l'Organisation comme un mécanisme statique de conférences pour résoudre les conflits d'intérêts et d'idéologies en vue d'une coexistence pacifique, dans le cadre de la Charte, et qui serait servi par un Secrétariat exécutif non pas comme pleinement internationalisé mais comme représentant, par sa composition, lesdits intérêts et lesdites idéologies.

D'autres États membres ont clairement indiqué qu'ils voient avant tout dans l'Organisation un instrument dynamique dont les gouvernements devraient se servir pour rechercher cette conciliation ensemble et aux mêmes fins, mais aussi pour mettre au point des formes d'action de caractère exécutif entreprises au nom de tous les États membres et visant à prévenir les conflits—ou à les résoudre lorsqu'ils ont surgi—par des moyens diplomatiques ou politiques appropriés, dans un esprit d'objectivité et conformément aux buts et aux principes de la Charte.

M. Hammarskjold faisait ensuite nettement ressortir sa position à cet égard:

La première conception peut se réclamer de l'histoire et des traditions des politiques nationales du passé. La seconde peut invoquer les exigences du présent et de l'avenir dans un monde où l'interdépendance des nations est sans cesse plus étroite et où ces nations disposent d'armements d'une puissance de destruction inconnue jusqu'à ce jour. La première est solidement ancrée dans la doctrine séculaire d'États nationaux souverains qui se font concurrence par les armes et dont on peut tout au plus attendre, sur le plan international, qu'ils parviennent à une coexistence pacifique. La seconde envisage des possibilités d'action intergouvernementale qui vont au-delà de cette doctrine et ouvre la voie à des formes plus évoluées et sans cesse plus efficaces de coopération internationale constructive<sup>1</sup>.

Le Canada donne toute son adhésion à ce point de vue dynamique concernant la nature des Nations Unies. Comme l'a déclaré le secrétaire d'État aux Affaires extérieures à la Chambre des communes le 28 mars 1963: «En dépit de ses imperfections, cet instru-

---

<sup>1</sup>Introduction au Rapport annuel du secrétaire général sur les travaux de l'Organisation pour la période du 16 juin 1960 au 15 juin 1961.



ment international a démontré qu'il pouvait répondre à la plupart des besoins fondamentaux de la communauté internationale.»

On peut dire certes que le Canada fait preuve d'optimisme quant au rôle possible de l'Organisation, optimisme qui n'est cependant pas aveugle devant les réalités d'un monde d'États souverains, car à une époque de progrès techniques stupéfiants, un sens du réalisme est également un sens d'optimisme et une conviction que l'humanité pourra faire naître l'ordre du chaos.

Le point de vue canadien a été résumé en ces termes par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures à l'occasion du dixième anniversaire des Nations Unies:

Si nous voulons procéder à une évaluation véritable du rôle des Nations Unies, nous devons considérer l'Organisation non comme un remède à des négociations diplomatiques pénibles, mais essentiellement comme un symbole de la communauté des nations et des peuples, et comme une tentative visant à résoudre les implications de leur interdépendance, la reconnaissance de celle-ci constituant son point de départ. Cette communauté mondiale est encore une chose très vague et peu substantielle, mais c'est un objectif à la réalisation duquel nous pouvons travailler. Comme tous les grands symboles des plus hautes vérités, l'Organisation des Nations Unies n'est pas une chose inanimée, un insigne ou un drapeau; c'est une organisation humaine et vivante. Elle est à l'état d'embryon, certes, mais elle a une chance de se développer progressivement en une communauté véritable. Y a-t-il un autre moyen d'aboutir à un monde qui ne soit pas celui de la destruction totale et de la sujétion complète? Y a-t-il en fin de compte un autre genre de monde pour l'âge de la bombe à hydrogène?









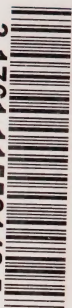












3 1761 11553148 5